

عبد الخالق فاروق

اقتصاديات الإدارة الحكومية

دراسات في الإدارة والاقتصاد

مكتبة
دار الحكمة
LOGOS



اهداءات ٢٠٠٤

لكاتب الصحفي / عبدا لخالق فاروق
القاهرة

دكتوراه في الإدارة العامة

دراسات في الإدارة العامة

اقتصاديات الإدارة العسكرية

دراسات في الإدارة والاقتصاد

عبد الخالق فاروق

مكتبة
دار الكلمة
LOGOS



القاهرة - مصر

اقتصاديات الإدارة الحكومية
دراسات في الإدارة والاقتصاد



القاهرة - مصر

Email: info@elkalema.com

www.elkalema.com

تصميم الغلاف: ناجي نيشان

رقم الإيداع: ٢٠٠٢/١٩٢٩١

ISBN:977-6010-70-9

Frist Published in 2003

All right reserved, No part of this publication
May be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted
in any from or by means, electronic, mechanical, photocopying,
recording or otherwise,
Without prior permission in writing of the publisher

الطبعة الأولى ٢٠٠٣

إهداء

إلى حسام وطاهر
وكل أبناء جيلهما ..
جيل فابت منه الحقيقة
ونخشن أ0 يفيب منه الهدف

المؤلف

المحتويات

١١	مقدمة ..
١٥	الفصل الأول : نحو رؤية إستراتيجية للإدارة المصرية
١٧	المبحث الأول : نحو إستراتيجية جادة للإصلاح الإداري
٢٧	المبحث الثاني : نحو فلسفة جديدة للتدريب الإداري
٣٣	المبحث الثالث : الخصخصة بين اعتبارات الكفاءة الاقتصادية ومقتضيات الأمن القومي المصري .
٤٥	الفصل الثاني : نحو منهج علمي لدراسة اقتصاديات الإدارة الحكومية
٤٩	المبحث الأول : حول المنهج الجديد
٥٣	المبحث الثاني : مفاهيم وتعريفات
٥٣	المطلب الأول : تعريف الموارد والإمكانات في المنظمات الحكومية
٥٣	المطلب الثاني : تعريف فاقد العمل بالمنظمات الحكومية
٥٤	المبحث الثالث : مظاهر وعوامل وجود ظاهرة فاقد العمل للرسمي
٦١	المطلب الأول : مظاهر وأساليب فاقد العمل
٦١	المطلب الثاني : تصميم مكان العمل
٦٧	المبحث الرابع : تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالجهاز الإداري للدولة
٦٧	المطلب الأول : تكاليف إدارة الجهاز الحكومي المصري
٦٧	المطلب الثاني : مشكلات منهجية
٧١	المطلب الثالث : تكاليف وقت العمل الرسمي
٨٤	١ - التكاليف بالمعامل الأجرى الصافي
٨٧	٢ - التكاليف بالمعامل الجارى
٨٤	المطلب الرابع : حجم تكاليف فاقد وقت العمل للرسمي
٨٧	المطلب الخامس : مزايا هذا المنهج وكيفية تلافي الإهدار المالى والاقتصادى
٩٠	١ - المحور التنظيمي
٩٣	٢ - المحور الاقتصادى والمالى
٩٣	المبحث الخامس : المشتريات الحكومية ودورها في تنمية الطلب المحلى
١٠١	المطلب الأول : تطور الإنفاق العام في مصر ومشكلات قياسه
١١٠	المطلب الثاني : المشتريات الحكومية وتطورها
١٢٣	المطلب الثالث : اتجاهات الاستثمار والطلب لقطاع الأعمال الخاص
١٢٦	المطلب الرابع : إصلاح اقتصاديات القطاع العام .. رؤية شاملة
	المبحث الأول : إنتاجية القطاع العام بين ربحية المنشأة والربحية الاجتماعية

١٣١	المبحث الثاني : مشاكل القطاع العام
١٣٤	المطلب الأول : الهيكل التنظيمي والوظيفي
١٤١	المطلب الثاني : تضارب السياسة التشريعية
١٥٢	المطلب الثالث : المشاكل والمعوقات التي تواجه شركات القطاع العام
١٦٣	الفصل الرابع : نحو أسس محاسبية جديدة لتقييم أداء شركات القطاع العام
١٦٥	المبحث الأول : هل عمال مصر لا ينتجون ؟
١٧١	المبحث الثاني : العامل المصري المقترى عليه
١٧٥	المبحث الثالث : الأساس المنهجي الجديد لمحاسبة شركات القطاع العام
١٧٦	المطلب الأول : لماذا الحذر من أساليب المحاسبة الرأسمالية ؟
١٧٧	المطلب الثاني : فائض القيمة المستزف من عمال القطاع العام
١٨٣	الفصل الخامس : قضايا في الإصلاح الإداري
١٨٥	المبحث الأول : من الذي يستهلك في مصر
١٩٣	المبحث الثاني : دراسة التوزيع الأجرى في الجهاز الحكومي.. دراسة حالة
٢٠٤	المبحث الثالث : الإدارة والتشريع والسياسة
٢١٠	المبحث الرابع : اتجاهات القيم والسلوك للعمال الإدارية المهاجرة
٢٢٥	الفصل السادس : الأسس العلمية لبناء نظام فعال للمعلومات الإدارية .
٢٢٩	المبحث الأول : الإطار المفاهيمي لنظم المعلومات الحديثة
٢٣٣	المبحث الثاني : سمات نظام المعلومات المصري
٢٣٦	المبحث الثالث : إدخال نظام الحاسب الآلى في أعمال الجهاز
٢٣٩	المبحث الرابع : مشروع قاعدة بيانات العمال والأجور
٢٤٤	المبحث الخامس : نحو بناء نظام علمي فعال للمعلومات الإدارية- نتائج وتوصيات
٢٥١	الفصل السابع : اليابان وتدريب كوادر العالم الثالث - زيارة ميدانية
٢٥٤	المبحث الأول : فلسفة وأهداف البرنامج التدريبية في اليابان
٢٥٨	المبحث الثاني : عناصر نجاح النظام الإداري في اليابان
٢٦٢	المبحث الثالث : المتاح الاستفادة منه في التجربة اليابانية

- (١) القوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بالقطاع العام ١٩٨٢-٦١
- (٢) القيمة المضافة الصافية موزعه وفقاً لقطاعات الصناعة المختلفة بالقطاع العام خلال الفترة ١٩٨٥-٧٥ .
- (٣) مذكرة مرفوعة إلى السيد الوزير بشأن المشروع المقترح لإنشاء بنك المعلومات الإدارية
- (٤) تقدير موقف .. الإدارة المركزية للمعلومات .
- (٥) تقدير موقف .. حول علاقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بأجهزة الدولة المختلفة
- (٦) مفاهيم محاسبية واقتصادية

مقدمة

تُعاني دراسات الإدارة العامة في مصر ، كما في غيرها من دول العالم، من غياب شبه كامل- بالمعنى الحرفي للكلمة- لدراسات فنية وتحليلية تتناول اقتصاديات الإدارة الحكومية .

فالمناهج الدراسية الجامعية وفوق الجامعية تحفل بالكثير من الأساليب بشأن تكاليف الإنتاج في المنشآت والعمليات للمادية الإنتاجية بالمصانع ولكنها تنظر إلى إطار منهجي منضبط لتحليل عمليات التكلفة والعائد للإدارة الحكومية وتكاليف التشغيل من أجل ترشيده ورسم سياسات بديلة أمام متخذ القرار .

فعلى صعيد النظرية الاقتصادية ، استغرقت هذه النظرية في مجالين أساسيين فأما إنها عالجت الاقتصاد القومي الكلي Macro في عناصره المختلفة "كالإدخار القومي أو الإستثمار القومي أو ميزان المدفوعات أو عجز الموازنة العامة .. الخ " أو "إنها تعمقت رأسياً في تحليل جزئي Micro لأداء المنشأة الإنتاجية فاستغرقت في دراسة مدخلات الإنتاج أو مصفوفة التشابكات والتدفقات المالية والمادية أو تناولت التوطن ... الخ .

وبالقدر نفسه أخذت علوم المالية العامة في تحليل الإيرادات العامة والمصروفات العامة والضرائب العامة وما يتفرع منها جميعاً من عناصر ومفاهيم .

لما دراسات علم التكاليف أو محاسبة التكاليف فقد أخذت في إستكمال ما بدأته النظرية الاقتصادية الجزئية حيث تعمقت بالتفاصيل الخاصة بتكاليف الإنتاج داخل المنشأة الإنتاجية .

وهكذا ظلت المنظمات الحكومية يتقنمة في مجال الدراسات الاقتصادية والتحليلية لم يقترب إليها أحد إلا من باب ذكر الأرقام العامة مصحوبة غالباً بالتبرم والشكوى من ضخامة الإنفاق على الجهاز الحكومي خاصة في قطاعاته الخدمية التي لا تحقق عائد مجزى للدولة !

حتى الدراسات والأبحاث الغربية لم نجد فيها منهجاً في تحليل هذا الموضوع ؛ فدراسات رونالد إيرنبرج وروبرت سميت (اقتصاديات العمل) الصادر عام ١٩٩٤ وكذلك رونالد نيهان Ronald c. Nyhan وهربرت مارلو Herbert A. Marlow

بعنوان "الأداء في القطاع العام" الصادر عام ١٩٩٥ ودراسة N.P. Hepworth عن "مقياس الأداء في المنظمات غير الهادفة للربح" Non-profit Oregnization وغيرها كثير لم تتوقف بالمعالجة التحليلية لهذا الكيان الضخم (الحكومة وأجهزتها) ومن هنا تأتي أهمية دراستنا حول "اقتصاديات الإدارة الحكومية".

وتأتي محاولتنا لإيجاد مقياس كمي مناسب لتحليل هذه الظاهرة في غياب شبه كامل لدراسات سابقة في هذا المجال .

هذا بالنسبة لأطروحتنا بشأن تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي واقتصاديات التشغيل في الجهاز الحكومي، بيد أن كل هذه الأساليب ستظل كمسحة التأثير إذا ما غاب عنها رؤية إستراتيجية تحكم خطواتنا نحو إصلاح حقيقي ومن هنا عرضنا في الفصل الأول من هذا الكتاب ما نراه مناسباً لنظرة إستراتيجية في مجال الإدارة الحكومية .

ثم إنقلنا في الفصلين الثالث والرابع إلى تحليل وتنفيذ الأخطاء المحاسبية والاقتصادية الشائعة في تقييم أداء شركات قطاع الأعمال العام (القطاع العام) إستناداً إلى مفهوم أكثر دقة يفك الالتباس القائم بين الإنتاجية الحقيقية للعامل في هذه المنشآت الإنتاجية الحكومية وبين الأساليب المحاسبية المتبعة التي لا تتوقف كثيراً عند مدى سلامة مكونات التكاليف المادية لنتيجة عن أخطاء إدارية وسياسات معمول بها وتحمل في النهاية على المنتج فتؤدي إلى نتائج مضللة ألودت بنا إلى إيهام الكثيرين في المجتمع المصري بأن لقطاع العام مشروع خاسر ومكلف ولا ضرورة له وبعدها بدأ عصر الخصخصة "Privatization".

وإستبقنا ذلك في الفصل الخامس بعرض سريع عن حجم الإصدار التشريعي واللاتحي المرتبط بالإدارة والقطاع العام ويكشف هذا العرض في ذاته عن مقدار الاضطراب التشريعي واللاتحي داخل إدارة المنظمات الحكومية ومنشآت القطاع العام طوال أربعين عاماً مضت .

وفي الفصل السادس ، وجدنا من المناسب التوقف عند نظام المعلومات الإدارية في مصر ، ومدى التضارب الحادث في هذا المجال ورويتنا التي عرضناها على صفحات أحد أهم المصنف المصرية اليومية وأحدثت جدلاً واسعاً بين جماعة المتخصصين والعاملين في حقل المعلومات في مصر .

ولخيراً توقفنا في الفصل السابع عند تجربة تحتاج إلى مزيد من التأمل والدراسة إنها تجربة اليابان في مجال الإدارة كما عاشتها في واحدة من أجمل الزيارات للدراسة التي يقدر أبحاث من العلم الثالث أن يشاهدها عن قرب ويسجل ملاحظاته بشأنها أولاً بأول .

ويبقى في ختام هذه المقدمة المطولة كلمة ضرورية، ذلك أن هذه الدراسات والأبحاث التي يضمها ضفتي هذا الكتاب كانت بمثابة المحاولة الأولية للتحقيق النظري والمنهجي حول اقتصاديات الإدارة الحكومية، وكنت قد انتهيت منه فعلياً عام ١٩٩٥ ودفعت به إلى الطباعة في أكثر من دور للنشر بيد أن ظروف موضوعية حالت دون نشره في الوقت المناسب. فجاء الآن تألياً ولاحقاً لتلك الدراسة الهامة التي أعدها وتولت أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا عام ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ وقام مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بجمهورية الأهرام بطباعتها ونشرها في أغسطس عام ٢٠٠٢ تحت عنوان "اقتصاديات الوقت الضائع .. وأزمة الإدارة الحكومية في مصر" فأحدثت دويماً هائلاً في الأوساط الأكاديمية والبحثية ولدى دوائر متعددة لصنع القرار في البلاد.

لذا فقد كان من المناسب عرض هذه الحقيقة على القراء والباحثين حتى يوضع هذا العمل في مكانه الصحيح باعتباره منخلاً نظرياً - يقدر ما سمحت به الظروف وقت ذلك - لتلك الدراسة التطبيقية المسالفة الإشارة إليها، وهما معاً يشكلان جزءاً من مشروع علمي متكامل نتمنى أن نستكملة في القريب العاجل حول نظم الإدارة الحكومية في مصر وطرق تطويرها وإعادة تنظيمها لتناسب ولتتطلمعات المشروعات لشعبنا واحتياجاته المتزايدة والحديثة.

يبقى بعد ذلك وقبله ؛ كلمة شكر ينبغي أن توجه إلى كل ما ساعدوني وقدموا من الجهد والنصيحة ما سهل على مهمة البحث الشاقة في منطقة للدراسة لم تحظ باهتمام دوائر البحث العلمي والتطبيقي في مصر ولخص بالشكر السيدة الفاضلة ثريا وإليم مدير إدارة الإعداد والتحليل بمركز المعلومات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ومعاونتها القيمة في جمع المادة العلمية في أحد مباحث الكتاب .

كما لا يفوتني أن أقدم خالص شكري للأستاذ أحمد كمال فهمي رئيس الإدارة المركزية للمعلومات السابق الذي كان لدعمه وتوفير مناخ ملائم للدراسة والبحث وتجنبي للكثير من الصراعات الصغيرة في وسط وظفني تنقشي فيه عمليات السطو العلمي والقيود الإدارية والصراعات الوظيفية .

كما لا تمعنى كلمات الشكر للتعبير عن التقدير للأستاذ السيد يمين على ما قدمه
لى من مساندة ودعم، فلهم جميعاً شكرى واحترامى وتقديرى وإلى نجلاي حسام
وطارق وكل أبناء جيلهما؛ جيل غابت عنه الحقيقة ونخسى أن يخيب عنه الهدف.

المؤلف

الفصل الأول

نحو رؤية إستراتيجية للإدارة المصرية

المبحث الأول نحو إستراتيجية جادة للإصلاح الإداري

كثرت في الآونة الأخيرة الأحاديث والتصريحات من جانب عدد من مسئولى الإدارة في مصر عن الإصلاح الإداري ، وتطوير أداء الجهاز الحكومي ليواكب التغيرات التي طرأت على الساحتين الاقتصادية والسياسية في البلاد .

والحقيقة أن جوهر مفهوم الإصلاح الإداري قد أنصب على " تخصيص الخدمات الحكومية" ^(١) ومحاولة دمج مفهوم الإصلاح في إطار عملية أوسع لتغيير شكل الملكية في المجتمع المصري ، وذلك بتحويل للشركات العامة الإنتاجية والخدمية إلى ملكية الأفراد ومنظمات الأعمال الخاصة للرأسمالية سواء للمصريين أو العرب أو الأجانب.

والمحال المدقق في مجموعة الأفكار والمفاهيم الكامنة خلف هذه الدعوة يكتشف مجموعة من الحقائق :

الأولى :

أن الحديث حول الإدارة المصرية وإصلاحها ليس جديداً على ساحة العمل التنفيذي والأكاديمي ، فمئذ منتصف السبعينات والكلام ممتد حول "الثورة الإدارية" وصاحب هذا الحديث حول "الثورة الخضراء" و "الثورة التشريعية" و "ثورة المعلومات"... الخ فالدعوة ليست جديدة ، بل الجديد هو الإطار الاجتماعي والسياسي بل وحتى الثقافي المصاحب لها لدى النخبة التنفيذية ولدى الرأي العام على حد سواء .

الثانية :

واللائق للنظر أن الدعوة الجديدة قد تزامنت مع مفردات جديدة مثل ما يشبه "الموضة" الفكرية المستوردة في مجال الإدارة فجاءت ألفاظ مثل "الهندرة" - أى إدخال مفاهيم هندسية لمجال الإدارة والمقصود بإختصاراً إعادة التنظيم - وإدارة الجودة الشاملة T.Q.M مثلها مثل ألفاظ الإدارة بالأهداف والإدارة بالنتائج منذ السبعينات وجاءت المفردات الحديثة (الهندرة - هندسة الإدارة ..) خالية من أى إطار

منهجي وتحليلي جديد في مجال علم الإدارة بقدر ما كانت تعبر عن تجارب محدودة الأثر لدول مثل كندا والسويد .^(٦)

والمدهش والمثير للقلق أن كثيراً من رجالات الإدارة والتنظيم قد تلقفوا هذه المصطلحات وأخذوا في ترديدها دون التوقف عند مضمونها والنتائج المحدودة لتطبيقاتها والتي كانت مرتبطة بإدارة المشروعات الخاصة في كندا والسويد ونظرة على مجلة "التمية الإدارية" التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة و"الإدارة" التي تصدرها اتحاد جمعيات التمية الإدارية كافية للقلق والحيرة تجاه هذه الظاهرة.^(٧)

الثالثة:

إن الدعوة لخصخصة الخدمات الحكومية وإن كان لها شئ من الجاذبية لدى البعض فإنها تحمل كثير من المخاطر على "الأمن الإجتماعي" وإثارة درجة من الاضطراب الإجتماعي وتصب الزيت على نار الأوضاع الاقتصادية والمعيشية لئات اجتماعية واسعة في المجتمع المصري ، بل إن الإتجاه إلى إدارة شركات خاصة لبعض المصالح الحكومية هو دعوة تحمل مخاطر جدية على "الأمن القومي المصري" على المدى المتوسط والطويل .

فإذا كان هذا هو المناخ الذي تتحرك في تنابهاه الدعوة للإصلاح الإداري ومن ثم الاقتصاد على منظورات أما "تفكيكية" أو "جزئية" كالعمل على تبسيط الإجراءات وتجهيز أسكن العمل وخدمة الجمهور والإنفاق ببذخ غير مبرر على عمليات الدهانات والتزميمات على بعض المصالح الإدارية المختارة والتي تجاوزت ١٥٠٠ مليون حنية خلال السنوات الخمس الماضية دون نتائج ملموسة لرفع كفاءة وفاعلية الجهات الحكومية فهو يكشف بلا شك عن خلل في المنظور السائد للإصلاح الإداري في مصر .

ونعود إلى سؤالنا الجوهري ..هل لدينا إستراتيجية حقيقية للإصلاح الإداري في مصر ؟

هذا السؤال ينبغي أن يحظى باهتمام جاد من جانب دوائر رسم وصنع السياسات الإستراتيجية في بلادنا .

فحتى الآن يبدو أن مفهوم "الإستراتيجية" غير واضح لدى قمم الجهاز البيروقراطي في مصر حيث ينحصر المفهوم في إطار خطة عمل سنوية ومعدلات للإنتاج دون أن ترنو بالبصر إلى الطابع المجتمعي الشامل لوضع البيروقراطية المصرية وجهازها الإداري العتيق في مكانه من عملية تحول اقتصادي وإجتماعي أوسع مدى تجري منذ ربع قرن من الزمان بحيث يصبح الجهاز الحكومي أداة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وليس حجر عثرة في حركة المجتمع وديناميكية. فمنذ منتصف السبعينات ، وتبنى الدولة لفلسفة ونهج جديدين في المجالين الاقتصادي والسياسي وهناك محاولات مستميتة لإعادة النظر في حجم ومدى الدور التدخلى للدولة في نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وترك زمام المبادرة للجهود الرأسمالية واليات السوق . وفي ظل هذه الفلسفة جاء الحديث حول "الثورة الخضراء" و "الثورة الإدارية" و "الثورة التشريعية" .. الخ.

ومما لا شك فيه أن أى قطاع حيوى في البلاد يستدعي وجود فلسفة أو تفكير إستراتيجي سبق يشمل إجابات محددة على تساؤلات ثلاثة هي :

أولاً : ما هو الهدف المطلوب تحقيقه؟

ثانياً : ما هي معطيات الوضع الراهن؟

ثالثاً : ما هي الإمكانيات والموارد المتاحة وما هي حدود المناورة المجتمعية لتطوير المعطيات الراهنة للوصول إلى الهدف المنشود؟

والحقيقة أن الأفكار المطروحة للإصلاح الإداري ، لا ترقى إلى مستوى الرؤية الإستراتيجية بل هي أقرب إلى خطط عمل سنوية تابعة من قلب الجهاز البيروقراطي المصري وقياداته فتظل أسيرة لمفهوم الموظفين عن الإصلاحات الجزئية هنا وهناك كالإهتمام بإنشاء قواعد بيانات باستخدام مخصصات شراء أجهزة الحاسبات الإلكترونية أو تبسيط إجراءات العمل في بعض المصالح الحكومية (المشهر العقارى - التوثيق - السجل المدني ... الخ) وهي وأن كانت أعمال ضرورية وذات فائدة، فإنها تنفق إلى قواعد أكثر شمولاً ، وحتى يكون لدينا خطة إستراتيجية حقيقية للإصلاح الإداري ينبغي أن يتوافر لها رؤية وخطة عمل على ثلاث محاور هي:

أولاً: المحور التشريعي :

فنحن إزاء غابة تشريعية أربكت الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد والمؤسسات وعطلت فاعلية السياسة الجنائية وسير عجلة العدالة . فلذا أن ننصور وجود أكثر من ٥٢ ألف تشريع (قانون وقرارات لائحته) تحكم الحياة في سمر منها: ما يزيد عن ٢٤ ألف تشريع (قانون ولوائح بمختلف درجاتها) في مجال العمل الإداري والحكومي^(١) يتحرك في دفتريها نحو ٤,٥ مليون موظف يؤدون أكثر من ١٢٠٠ مليون عملية إدارية في العام الواحد .

وهذا لكم من التشريعات لا نظير له في كل النظم الإدارية والتشريعية في العالم ، فكيف يكون هناك إصلاح إداري دون التوقف بحزم إزاء هذه الغابة من التشريعات لتطهيرها وتنقيحها وتنقيتها .

جدول رقم (١)

هيكل المنظومة القانونية واللائحية في مصر حتى عام ١٩٩٧

ملفي	مبارى	إجمالي	
٦	١	٧	- دستور
٧	٠	٧	- إعلان دستوري
٢٥٩٦	٩٩٨٠	١٢٥٧٢	- قانون وما يعادله
١٣٣٧	١٠٦٢٠	١١٩٥٧	- قرار جمهوري وما يعادله
١٥٠	١٨٥٩	٢٠٠٩	- قرار مجلس وزراء وما يعادله
١٨٧	٧١٩	٩٠٦	- أوامر عسكرية
٦٢٩٩	٢٢٧٥٦	٢٩٠٥٥	- قرار وزارى
٧٣٣	٦٣٧٥	٧١٠٨	- استداركات وأخرى
١١٣١٢	٥٢٣١٠	٦٣٦٢٢	الإجمالي

المصدر: مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم إتخاذ القرار ؛ مايو ١٩٩٧

وبالمقابل فإن وزير العدل في تقريره أمام مجلس الشورى بتاريخ ١٥ فبراير ١٩٩٨ أكد أن عدد القوانين النافذة لا تتجاوز ٢٨٠٧ قانوناً بخلاف اللوائح والقرارات الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء والوزراء .. الخ وهو مفهوم يضيق من معنى

القواعد القانونية المنظمة لأوجه الحياة العامة والاقتصادية في البلاد حيث ندرك أن القرارات الجمهورية والوزارية وأن كانت من حيث الشكل تعد قرارات إدارية فإنها من حيث المضمون تعتبر قاعدة قانونية بما لها من صفة العمومية والتجريد (وهو ما يطلق عليها في الفقه القانوني بالقوانين غير المشرعة) ووفقاً لتقرير وزير العدل نفسه؛ فإن هذه القواعد - بخلاف تشريعات البرلمان- تنوزع على النحو التالي:

جدول رقم (٢)

القرارات الإدارية واللاحية وقوانين الموازنة حتى عام ١٩٩٨

عدها	
٢٩٣٩٨	- قرارات وزارية
٢٠٤٢	- قرارات مجلس وزراء
٨٨٥	- أوامر عسكرية
٧٢٥٩	- استدراكات سارية وملغى
٥٢٧٢	- قوانين الموازنة العامة للدولة
٤٤٨٥٦	المجموع

المصدر: وزير العدل، جريدة الأهرام بتاريخ ١٢/٩/١٩٩٨

وإذا أضفنا إلى هؤلاء القرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء خاصة خلال السنوات العشر الأخيرة - فإن الرقم ربما يزيد عن ٦٥ ألف قانون وقرار.^(٥)

وإذا أضفنا إلى هذا وذاك دور قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وصدور مئات الفتاوى (أكثر من ١١٠٠ فتوى) يتضارب بعضها ويتناقض بعضها الآخر وتسبب إرباكاً في المراكز القانونية للأفراد والعاملين كل هذا يحتاج إلى خطة فورية وحاسمة تتضافر فيها جهود رجال السياسة ورجال القانون والإدارة فالمشكلة أعقد وأصعب من أن يتولاها رجال الإدارة وحدهم.

ثانياً : المحور التنظيمي / المؤسسي :

كيف يمكن حل التناقض القائم بين رغبة رجال الميامة في الحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والخدمى من جهة وبين جنوح رجال الإدارة والبيروقراطية المصرية في توسيع وزيادة الأجهزة والمصالح الحكومية من جهة أخرى ؟

ويظهر البيان التالي زيادة وحدات الجهاز الحكومي في مصر خلال السنوات الخمسة التي صاحبت تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي (١٩٩٣-٨٩) .

جدول رقم (٣) عدد وحدات القطاع الحكومي وحجم العمالة (١٩٩٣-٨٩)

القطاع	١٩٨٩	١٩٩٣	حجم العمالة عام ١٩٩٣
* الجهاز الإداري للدولة	١٠٨	١٠٦	١,٠١١٥٢٨
* الإدارة المحلية	٣٣٤	٣٤٧	٢,٤٧٤٧٤٤
* الهيئات العامة الخدمية	٦٨	٨٠	٤٢٣١٨٤
* الهيئات العامة الاقتصادية	٥١	٥٦	٤٣٨١٢٧
حجم القطاع الحكومي	٥٦١	٥٨٩	٤,٤٥٢,٥٨٣

المصدر : مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات ١٩٩٠/٨٩ و ١٩٩٤/٩٣

هذا التوسع غير المبرر ترتب عليه زيادة في حجم العمالة بالقطاع الحكومي ليتجاوز عدد العاملين ٤,٥ مليون موظف وعامل وبالتالي زيادة في الإنفاق الحكومي حيث زادت مخصصات الباب الأول في الموازنة العامة للدولة (أجور ومكافآت) من ٩٧٤٠,٩ مليون جنية عام ١٩٩٢/٩١ إلى ١١٦٣٥ مليون جنية عام ١٩٩٣/٩٢ (أى بمعدل ١٩% في عام واحد) ، كما زادت مخصصات الباب الثاني من ٢٠,٨ مليار جنية عام ١٩٨٥/٨٤ إلى ٤٠,٥ ألف مليون جنية عام ١٩٩٦/٩٥ وكذلك الباب الثالث (الاستثمارات الإستثمارية) من ٣٢٦٧ مليون جنية إلى ٧,٧ مليار جنية عام ١٩٩٦/٩٥ (١).

واللافت للنظر أن هذا التوسع في الجهاز الحكومي لم يحظ باهتمام قمم وقيادات البيروقراطية المصرية ومسئولى التنظيم والإدارة إزاء ثلاثة وقائع سلبية تنمو داخل بنية التنظيم الإداري وهي :

١- تداخل الاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المختلفة .

٢- تضارب الاختصاصات .

٣- تكرار الاختصاصات .

وحتى نتقرب بتحليلنا أكثر للظاهرة ، نقدم "نموذج حالة" بوزارة الإسكان والتعمير والمرافق والتي يتبع لها ثلاث عشرة هيئة تكاد تكون مكررة ومتداخلة ومتضاربة في اختصاصاتها ومجالات عملها حيث نجد الهيئة العامة للتخطيط العمرانى والهيئة العامة لمركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمرانى وصندوق تمويل المساكن التي تقيمها وزارة التعمير وصندوق البحوث والدراسات الخاصة بالمشروعات الداخلة في مجالات وأنشطة التعمير والجهاز المركزي للتعمير والهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان والهيئة العامة لتنمية بحيرة المد العالي وديوان عام وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية وديوان عام وزارة الإسكان والمرافق والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي والجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة والجهاز التنفيذي لمشروعات الصرف الصحي للقاهرة الكبرى ..

ونجد نفس الهيكل التنظيمي المترهل لدى وزارة النقل والمواصلات ووزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ووزارة الكهرباء .. الخ^(٣)

ويحتاج الأمر إلى تدخل ميسمى على أعلى مستوى ، فالطابع السياسي غلب على الموضوع والحاجة إلى لجم هذا الإنتدفاع للتوسعي مطلوب الآن أكثر من ذى قبل

ثالثاً: المحور البشري :

يتكون العنصر البشري في الجهاز الحكومي من خليط من التخصصات والمهارات وفقاً لما هو متاح من بيانات فإن عدد العاملين في القطاع الحكومي حتى نهاية ١٩٩٥ قد تجاوز ٤,٥ مليون موظف وعامل يتركز ٧٤% منهم في ستة قطاعات رئيسية هي التعليم والبحوث (بنسبة ٣٣%) والداخلية (بنسبة ١١,٢%) والصحة (بنسبة ٨,٨%) ثم للدوليين والمجالس المحلية (٨,٧%) ثم للزراعة (بنسبة ٧%) ثم للنقل والمواصلات (بنسبة ٥,٣%) .

أما عن توزيعاتهم التخصصية فنجد أن ٤٠% عبارة عن عمالة تخصصية (حاصلون على مؤهلات جامعية وبعد جامعية) و ٣٥% عمالة مكتبية (مؤهلات متوسطة وفوق متوسطة) و ١٥% عمالة فنية حرفية و ١٠% خدمات معاونة (سعاد

وما شابههم) ونحو ١,٥% عبارة عن قيادات إدارية (مديرو عموم فما فوق) فإذا توقفنا عند الجهاز الإداري وحده أى الوزارات والمصالح التي في حكمها والتي كانت تسمى قبل عام ١٩٨١ باسم الحكومة المركزية نجد أن هذا العدد يصل إلى ١,١ مليون موظف يوزعون بين الكادر الخالص^(٨) (الشرطة- القضاء- أساتذة الجامعات والملك الدبلوماسي والتقني) وبين الكادر العام الذي لا يزيد عدد العاملين فيه عن ٦٢٤ ألفاً في عام ١٩٩٦ .

إذاً قارنا بين هذا الحجم ودولة مثل اليابان والتي يزيد عدد سكانها عن ١٢٠ مليون نسمة نجد أن عدد العاملين في الجهاز الإداري للحكومة القومية National Government وهو المقابل لهيكل الجهاز الإداري للدولة في مصر لا يزيد عددهم عن ٨٤٠ ألفاً^(٩) أى موظف واحد لكل ١٤٣ مواطناً مقابل موظف في مصر لكل ٩٦ مواطناً.

هذه هي الملامح البشرية لبلاتوه الجهاز الحكومي في مصر فماذا عن مستوى الأداء ومقدار الفاقد من تكاليف وقت العمل الرسمي في هذا الجهاز الضخم ؟

نتبين لنا أن تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالجهاز الإداري للدولة (الوزارات والمصالح التي في حكمها) قد بلغت وفقاً للحساب الختامي لعام ١٩٨٩/٨٨ وحده نحو ١٧٤٥,٦ مليون جنية وإذا أضفنا بقية أفرع القطاع الحكومي (الهيئات الخدمية والاقتصادية والإدارة المحلية) فإن الرقم قد يتجاوز ٤ مليار جنية في عام واحد . وهو استنزاف غير مرغوب للموارد المالية والاقتصادية في دولة تمر بأزمة اقتصادية وديون خارجية

ويحتاج الأمر إلى حزمه سياسات وآليات فعالة للتنفيذ وذلك من خلال تصميم برامج تدريب دقيقة وليست شكلية كما هو حادث الآن حيث تحولت معظم برامج التدريب إلى وسيلة لارتزاق البعض (متوسط ساعة التدريب للمحاضر تبدأ من ٢٠ جنيهاً حتى ٨٠ جنيهاً) كما أن العنصر البشري لا يمكن معالجته دون البحث بصورة جادة عن طرق وأساليب لرفع مستواه المادى أى إعادة النظر في نظم الأجور والمربآت والحوافز بما يتلائم مع مستويات المعيشة ومعدلات التضخم .

ويستدعي الأمر إعادة النظر في نظم العمل وإجراءاته بحيث يقلص من الظواهر المالية والنزعة التسلطية لدى القيادات الإدارية ووضع برامج ودورات تنقيفية

مصممة خصيصاً للقيادات الإدارية الذين يفتقر معظمهم إلى رؤية واسعة لتغيرات
الزمن وطبيعة العصر.



المبحث الثاني نحو فلسفة جديدة للتدريب الإداري في مصر

لسنوات طويلة ماضية ، ظلت هناك قطيعة قائمة بين التدريب كفلسفة وممارسة إدارية وتعليمية من ناحية ومردودها المهني والوظيفي من ناحية أخرى.

فإذا كان التدريب هو نشاط يستهدف إكساب المتلقين والمشاركين فيه لمهارات سلوكية معينة وقدرات معرفية محددة وخبرات مهنية جديدة فإن واقع التجربة المصرية يحتاج بعض التأمل وبعض المراجعة في ظل تغيرات اقتصادية وسياسية وفكرية عميقة الأثر وواسعة المجال .

لقد ظل مصطلح التدريب مغيباً عن الحياة المدنية والوظيفية في مصر حتى عام ١٩٦٥ فقبل ذلك التاريخ كان يستخدم لفظ التمرين ثم مع زيادة أعداد العسكريين المسرحين من الخدمة العسكرية وانتقالهم لأجهزة الإدارة الحكومية بدأ لفظ التدريب ينتشر ويأخذ مكانه في ساحة العمل الإداري حيث أنشأ مركز للتدريب الإداري عام ١٩٦٥ التابع للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ثم جاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ليقتن في مادته الحادية والستين وضع مراكز التدريب بالأجهزة الحكومية المختلفة.

وقبل الخوض في تقديم تجربة العقود الثلاثة الماضية قد يكون من المناسب التعرف بداية على خريطة قطاع التدريب في مصر على مختلف مستوياته ومجالاته ، فخريطة مراكز التدريب قد تغيرت بصورة كبيرة منذ عام ١٩٧٦ وحتى الآن ، وتتوزع الأنشطة التدريبية هذه على النحو التالي^(١):

١) مراكز تدريب حكومية أو تابعة للجهاز الإداري للدولة وهيئات عامة خدمة واقتصادية وتابعة لمديريات الخدمات بالمحافظات ويبلغ عددها حتى عام ١٩٩٤ نحو ٧٠٠ مركز تدريب إداري وفني ومهني .

٢) مراكز تدريب تابعة لشركات قطاع الأعمال العام ويبلغ عددها نحو ١٤٥ مركزاً وهذه المراكز تتولى تدريب نحو ٤٠ إلى ٥٠ ألف شخص سنوياً من مختلف المستويات الوظيفية والفنية .

٣) مراكز تدريب لجنبيه وفقاً لاتفاقيات خاصة وعددها محدود حتى الآن وإن كان أبرزها في مصر حالياً مؤسسة هانز زايدل ومؤسسة فردريش إيدرت الألمانيّتان وللتان تمارسان نشاطاً واسعاً في مستويات وظيفية وتعليمية عالية المستوى .

٤) مراكز تدريب خاصة سواء تلك التي أقامها رجال حكم سابقون أو أساتذة جامعات ويبلغ عددها المقدر نحو ٢٠٠ مركز تدريب متعدد المستويات .

٥) مراكز تعليم اللغات الأجنبية سواء التابع منها لسفارات أجنبية أو المراكز الخاصة ويصل عددها حالياً إلى نحو ١٥٠ مركز تعليم لغات .

٦) مركز التدريب على إستخدام الحاسبات الإلكترونية وقد انتشرت في السنوات الأخيرة بسبب توسع كثير من الشركات العامة والخاصة والمصالح الحكومية في إستخدام أجهزة الحاسبات الإلكترونية ويصل عدد هذه المراكز نحو ٢٠٠ مركز تدريب .

وتخصص الدولة نحو ١٠ ملايين جنية سنوياً للتدريب الإداري يشرف على إنفاذها ومتابعة أوجه صرفها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالتعاون مع وزارة المالية ويهتما هنا أن يتوقف عند النتائج والفلسفة التي تحكم التدريب الإداري في مصر خاصة تلك البرامج التدريبية التي يشرف عليها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

فوفقاً لأحدث دليل إحصائي أصدره الجهاز عن برامج التدريب الإداري لعام ٩٥/ ١٩٩٦ يتبين أن عدد المتدربين قد بلغ ٧٥٥٧ متدرباً منهم نحو ٢٨% من شاغلي الوظائف العليا أو المرشحين لشغلها ونحو ٤١% من شاغلي الوظائف الوسطى والتخصصية أى الذين يؤهلون ليكونوا قادة الجهاز الإداري والحكومي في المستقبل القريب .

فغير ١٧٢ دورة تدريبية يجرى تدريب هؤلاء المتدربين بأنماط سلوكية وخبرات إدارية ووظيفية معينة تتكلف نحو ٤ ملايين من الجنيهات ويبقى السؤال قائماً هل يتضمن محتوى هذه البرامج فهماً لخصائص العصر وسماته؟ وإدراكاً لطبيعة مشاكلنا وكيفية التعامل معها؟ واستيعاباً لأنماط إدارية وتنظيمية جديدة تقتضيها ظروفنا الاقتصادية للصعبة؟

الحقيقة أن قراءة دقيقة في محتوى ومقاييس البرامج التي تقدم للقيادات الإدارية الراهنة أو قيادات المستقبل تكشف عن قصور منهجي يستدعي إعادة نظر فورية في أسس وفلسفة للنظام التدريبي المصري وبإجهاداته .

فعلى سبيل المثال ، برغم أن هذه البرامج (١٧٧ برنامج تدريبي) ^(١١) تتمحور حول ستة محاور بعضها يتضمن محاضرات حول دور الدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعن الموازنة العامة للدولة وترشيد الإنفاق وعن التطورات السياسية الدولية إلا أننا نلاحظ أن هذه البرامج تنفق إلى وجود مادة علمية جادة في مجال "اقتصاديات الإدارة الحكومية" التي تمثل حجر الزاوية في تعميم خبرات مدروسة لقيادات الحاضر والمستقبل عن كيفية التعامل مع الإدارة العامة إنطلاقاً من المفاهيم الحديثة لعلم الاقتصاد بمعناه الشامل وليس من تقب ليرة مفهوم المالية العامة أى من مفهوم الإيرادات والنفقات فحسب .

فعلم اقتصاديات الإدارة العامة أو الحكومية . يتعامل مع معطيات وأصول مالية وعينية للجهة الحكومية ويضع بدائل لمتخذ القرار للاستفادة من هذه الأصول والتعامل مع الموارد المالية والبشرية والعينية بمعناها الواسع لتعظيم العائد وتقليل حجم الفاقد في استخدام هذه الأصول وعندما تنفق برامج التدريب الإداري تمثل هذا النوع من الخبرات والمعارف النظرية والتطبيقية و تقتصر على بديهيات الأعمال الإدارية النمطية مثل برامج تخطيط ومتابعة أو تخطيط القوى العاملة أو شؤون العاملين أو ترتيب الوظائف - برغم أهميتها - فإن المسألة لا تعدو مجرد خطأ في التقدير ولكنها تمثل خطيئة في فلسفة نظم التدريب الإداري وثغرة ينبغي من الآن الاهتمام بها تمشياً مع ظروف مجتمع يعاني من غياب روح المبادرة الاقتصادية وافتقار للإحساس بإتجاهات الدولة والمجتمع وحاجاته إلى قيادات إدارية تستوعب المشاكل الاقتصادية للبلاد . وتتحدى بروح المسؤولية والبعد عن المظهرية ونعتقد أن هذا ما تحتاجه مصر حالياً وتتطلبه ظروفها السياسية والاقتصادية .

ومن ناحية أخرى فإن التعاطي الراهن للتجارب الإدارية لنذول ذات الإنجاز البارز في مجالي الإدارة والاقتصاد (كاليابان ودول غرب أوروبا وكندا) يفنق إلى تناول سيبيولوجي للطبيعة المجتمعية والثقافية لهذه المجتمعات والتي أفررت هذه النماذج الإدارية الناجحة والتي عادت بدورها لتضيف لعوامل تقدم المجتمع عنصراً جديداً في دائرة من العطاء والتغذية المتبادلة Feedback .

ففي اليابان تجري عمليات التدريب وفقا لأساليب ثلاثة ؛ فقد يكون التدريب من داخل الوظيفة (OJT) أو عبر عمليات الدوران الوظيفي Job – Rotation أو تنظيم دورات تدريبية للعاملين . وفي عام ١٩٨٦ نظمت نحو ٩٧٠٠ دورة تدريبية لموظفي الحكومة المركزية بلغ عدد المتدربين فيها ٣٠٠ ألف موظف بما يوازي ٤٠% من إجمالي العاملين في إدارات الحكومة المركزية^(١٧).

وفي ألمانيا بلغ عدد مراكز التدريب ومؤسساته عام ١٩٩٢ ما يزيد عن ٥٥٠ ألف مركز تدريب يتلقى التدريب فيها سنوياً ما يزيد عن ٣ مليون إنسان .

إننا هنا نتعامل مع النماذج الناجحة من خارجها أي في مظهرها العام وبشكل استراتيجي ولا نتعامل مع مكوناتها وخصائصها الداخلية ، لذا نطفو إلى مصطلحاتنا الإدارية بين الحين والآخر تركيبات لغوية لا تعكس حقيقة التجربة ودوافعها فيقتصر تعاضنا إياها على مدلولاتها الشكلية وتدور رحي النشاط التدريب حول ترجمات مينة لنصوص متتارة هنا أو هناك حول هذه التجربة أو تلك وتأخذ عجلة الارتزاق في الدوران وهناك محترفون ومترددون على هذا المحفل التدريبي أو ذاك بحيث تتكرر الأسماء وتتغير عناوين الموضوعات دون أي تغيير في أشخاص المحاضرين والملمتين .

أذن كيف يتسنى لنا الخروج من دائرة الارتزاق الجهنمية هذه حرصاً على جدية النشاط التدريبي في مصر ، ودفعاً لقيادات شابة امتلكت الخبرة والمران إلى صفوف المسؤولية الأولى في الجهاز الحكومي في مصر ؟

نستطيع أن نشير إلى مجموعة من الإجراءات والآليات لإضفاء طابع الجدية على النشاط التدريبي في الدولة ووضعه تحت إشراف علمي ومهني مناسب .

أولاً: تشكيل المجلس القومي للتدريب :

ويتكون هذا المجلس من وزراء المالية والتنمية الإدارية والصناعة والشئون الاجتماعية والقوى العاملة واتحاد العمال ويضاف إليه شخصيات أكاديمية وعلمية مرموقة ورجال أعمال ويرأسه رئيس مجلس الوزراء وتتكون به أمانة فنية يتولاها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وتكون من مهام هذا المجلس :-

١- رسم سياسات جادة وفعالة للتدريب الإداري والمهني والفنى في البلاد بما يتلائم و المتغيرات الاقتصادية والسياسية والصناعية وكذا بما يلبي حاجات السوق المحلي والإقليمي من عمالة مصرية عالية المستوى .

٢- تنظيم النشاط التدريبي الذي يتسم بالمشكلية والارتزاق في كثير من المديرات بالمحافظات وأجهزة أخرى وحصر قائمة المحاضرين والمدربين ذوي المستوى العالي للتلخص من مظاهر سلبية أتسم بها النشاط التدريبي طوال العقدين الماضيين .

٣- حصر ومتابعة والإشراف على نشاط مراكز التدريب الخاصة والأجنبية التي انتشرت في السنوات العشر الأخيرة دون رقيب أو حسيب بحيث يصبح هذا النشاط تحت السيطرة العلمية والقومية .

٤- إدخال نظم ومناهج جديدة للدراسة والتدريب (كاقصديات الإدارة العامة) والاهتمام بأنماط جديدة في العمل الإداري (كفريق العمل) باعتباره أسلوب أمثل للإدارة الحديثة بعيدا عن النمط الرئاسي الفردي والسلطوى الذي ترعرع في ظل نظم شمولية وأنماط سياسية غير ديمقراطية أى تبنى مفهوم "مقرطة العمل الإداري" كمخرج وحيد للجمود الإداري وغياب روح المبادرة والفاعلية السائد حاليا في الجهاز الحكومي المصري .

ثانياً: إنشاء صندوق مستقل لتمويل النشاط التدريب :

تكون مصادر تمويله هي :

١- الإعتمادات المخصصة من الموازنة العامة للتدريب في أجهزة الدولة وتزورها حالياً ١٠ مليون جنية سنوياً .

٢- رسوم الإشراف والمتابعة التي تقرر على مراكز التدريب الخاصة العاملة في مصر .

٣- تبرعات رجال الأعمال والمشروعات الصناعية والإستثمارية .

٤- المنح التدريبية التي ترد من الدول والمنظمات المتخصصة أو وفقاً لاتفاقيات خاصة بين هذه الدول أو المنظمات والحكومة المصرية .

وأخيراً؛ فإن المزج بين الخبرات العملية والخبرات النظرية والأكاديمية في مجالات التدريب المختلفة (إدارى - فنى - مهني .. الخ) بقدر ما تشكل ضرورة حيوية لنجاح عملية التدريب فهي تستدعى الحرص في عملية المزج بينهما وحتى لا ننزلق مرة أخرى في دائرة الارتفاق السريعة .



المبحث الثالث

الخصخصة بين اعتبار الكفاءة الاقتصادية ومقتضيات الأمن القومي المصري

عند إجراء تحليل معمق ودقيق لمجمل الأفكار التي طرحت على مدى خمس سنوات حول قضية الخصخصة، من جانب عدد لا بأس به من المتخصصين والنخبة الثقافية والمهنية المصرية يكشف المرء أن هناك منطقة رمادية لم يقترب منها أحد، ولم يتناولها أحد، ولم يتوقف عند ملولاتها وخطورتها أحد وهي أين نجد نقطة التوازن والتلاقى بين اعتبارات الكفاءة الاقتصادية لإدارة المنشأة العامة وشركات القطاع العام من جهة ومقتضيات الأمن القومي للمصري وثوابت الصراع الإقليمي الجارى من جهة أخرى؟

فتحت ضغط أصحاب المصالح من ناحية ، وبتأثير العقل المهني والأكاديمي من ناحية أخرى تاهت عن البعض البيئة السياسية والصراعية المحيطة بعملية الخصخصة أو بمعنى آخر الدعامات التي تستند إليها الدولة المصرية في إدارتها للصراع لتاريخي في المنطقة والتعثر الراهن في مسيرة مفاوضات التنمية السياسية للصراع العربي - الإسرائيلي .

وبعيداً عن الأيديولوجيا وقبورها ، وإبتعاداً عن اللحاحات أصحاب المصالح ولأنيتها نتوقف بالشرح عند هذه المنطقة الدكنة في موضوع الخصخصة .

١ - إعتبارات الكفاءة الاقتصادية :

إستندت الدعاوى الخاصة ببيع شركات القطاع العام في مصر منذ منتصف السبعينات على عدم كفاءة بعض من هذه الشركات في إستخدام وتخصيص الموارد وتحقيقها لخسائر مالية .

وبصرف النظر عن حقيقة هذه الخسائر وأسبابها وطريقة الحساب ؛ فإن الدعاوى قد اتخذت رويداً رويداً في الإتجاه لمنحى جديد في ظل ما يسمى برنامج "الإصلاح الاقتصادي" منذ مطلع التسعينات فبدلاً من الدعوة لبيع الوحدات الخاسرة ، أصبح المطلوب من هيئات دولية ذات صلات وثيقة برأس المال الأمريكي والصهيوني هو بيع جميع شركات القطاع العام التي تحملت وحدها تقريباً عبء سنوات الجمر خلال

المواجهة الماخنة للعوان الإسرائيلي عام ١٩٦٧ وحتى حرب أكتوبر ١٩٧٣، فلم تجر الشركات العامة عمليات صيانة لمعداتها ولم تحدث عمليات إحلال وتجديد لآلاتها ولم تتحرك خطوط الإنتاج لتلائم مستويات جديد في دخول وثروات المصريين الذين قدر لمئات الآلاف منهم بالسفر والعمل بالخارج .

ومنذ عام ١٩٧٥ بدلت حركة نشطة من جانب المسؤولين والقائمين على القطاع العام لإحلال وتجديد معداته ومكيناته واستغرقت نحو عشر سنوات تكلفت خلالها نحو ٢٥ مليار جنية^(١٣) خص منها قطاع الغزل والنسيج نحو ٣٠% تحملت معظمها الشركات بضمائم بنكية وقروض من ممولين دوليين بشروط مجحفة وهو ما مثل ضغطاً على الميزانيات السنوية لهذه الشركات وجعل البعض يستخدم هذه الحجة (المسحب على المكشوف والمديونية للبنوك) للتأكيد على فشل إدارة هذه الشركات بل الذهاب إلى حد الزعم بفشل فكرة المشروع العام عموماً !

ويهمنا بالمقابل أن نشير - ووفقاً لبيانات موثوقة من المصادر الرسمية المحلية والدولية - أن شركات القطاع العام قد نجحت في تحويل مبلغ ١٩ مليار جنية إلى الخزنة العامة للدولة خلال الفترة من ١٩٧٤ حتى ١٩٨٤ في صورة "حصة الحكومة من أرباحها وفي صورة ضرائب متنوعة ومتعددة"^(١٤) ثم بلغ ما حولته هذه الشركات إلى الموازنة العامة للدولة خلال العشر سنوات اللاحقة (٨٥ - ١٩٩٤) ما يربوا عن ٣٤ مليار جنية أى بمتوسط سنوى ٣,٤ مليار جنية.

ومن هنا فإن إستخدام البعض لمؤشرات محاسبية مثل ربحية الجنية/أجر أو ضعف إنتاجية الجنية / أجر لو بمعدل العائد على رأس المال هي مؤشرات غير دقيقة لأسباب تشير إلى بعضها :

(١) فالمتوسطات الحسابية عموماً تميل إلى إغفال طبيعة التمايزات داخل هيكل الأجور والمكافآت المصروفة داخل شركات القطاع العام .

(٢) كما أن عناصر التكلفة عادة ما يتم المبالغة فيها بسبب سوء إستخدام المعدات والآلات بل وتخزين بعضها لسنوات مما يدخلها في حساب تكاليف السلعة دون أى سند حقيقى.

(٣) كما أن ميل بعض رؤساء مجالس الإدارة في الشركات إلى المظهرية والبدخ في مستلزمات تأثيث المكاتب والمباني الإدارية يضيف أعباء إلى عنصر التكلفة على المنتج .

(٤) إلى جانب أسباب أخرى عديدة لعل بعضها يتعلق بالعمالة الزائدة خاصة في العمالة المكتبية والإدارية والخدمات المعاونة وبعضها يرتبط ببيئة العمل كانهيار التيار الكهربى وغيرها مما لا يحدث عادة في المشروعات الإنتاجية بالدول المتقدمة وبعضها الآخر يرتبط بسياسات التسعير الإداري التي مادت لسنوات طويلة... الخ .

وبالمقابل / دعونا نتأمل الأرقام الواردة في البيان التالي والمتضمن الحصيللة الضريبية في مصر خلال خمسة عشر عاماً (٨٢/٨١ حتى ١٩٩٥/٩٤) وسوف نكتشف مجموعة من الحقائق :

جول رقم (٤)

تطور الحصيللة الضريبية في مصر خلال الفترة ٨٢/٨١ حتى ١٩٩٥/٩٤
"بالمليون جنيه"

للمنوعات	الضرائب غير المباشرة					الضرائب المباشرة (٢)	إجمالي الحصيللة الضريبية (١) + (٢)
	رسوم جمركية	ضرائب استهلاك	تمفة	سوقية متنوعة	إجمالي الضرائب غير المباشرة		
١٩٨٢/٨١	١٥٧٩,٣	١٧٣٥,٠	٢٩,١	٧٤,٦	٣٦٢٨,٠	١٦١٢,٨	٥٢٤٠,٨
١٩٨٣/٨٢	١٦٤٠,٣	١٠٩٦,٨	٣٥٤,٤	١٨٢,٣	٣٢٧٧,٨	١٩١٨,٩	٥١٩٦,٧
١٩٨٤/٨٣	١٨٩٠,٩	١٢٠٢,١	٣٠٨,١	١٨٥,٨	٣٦٨٥,٩	١٥٨٣,٤	٥٢٦٩,٣
١٩٨٥/٨٤	١٩٠٦,٦	١٤٤٧,٧	٣٤٤,٥	١٩٥,١	٣٨٩٦,١	١٩٣١,٣	٥٨٢٧,٤
١٩٨٦/٨٥	١٨٠٧,٠	١٤٨٩,٠	٣٨٢,٩	٥١٧,٦	٤١٩٧,٤	٢٢٧٧,٦	٦٤٧٥,٠
١٩٩٥/٩٤	٧٣١,٠	٩٣٠,٠	٢٦٦٥,٠	٤٠٥٣,٠	٢٣٣٢٨,٠	١٤٩٩٣,٠	٣٨٣٢١,٠

المصدر: حتى عام ١٩٨٦ مجلة للتشريع المالي والضريبي ، العدد (٢٦٣) نوفمبر ١٩٨٨ ؛
أما بعد ذلك فمصدره الإدارة العامة للتحصيل بمصلحة الضرائب العامة.

أولاً : إن الضرائب غير المباشرة والتي تمس معظمها الفئات محدودة الدخل تمثل نحو ٦٥% في المتوسط سنوياً من الحصيلة الضريبية ، فالرسوم الجمركية وضرائب الإستهلاك (ضريبة المبيعات حالياً) وضرائب للتمغة يقع عندها أساساً على عاتق الفقراء في المجتمع .

ثانياً : أما الضرائب المباشرة ، فإن تحليل بنودها والواردة في الجدول رقم (٥) يظهر أن أصحاب المشروعات الرأسمالية الخاصة والأغنياء في المجتمع المصري والذين استفادوا باستعادة غير مشهودة في التاريخ الاقتصادي المصري الحديث سياسات الانفتاح الاقتصادي لا يتحملون سوى أقل من ١٠% من الحصيلة الضريبية سنوياً حيث نجد الآتي:

جدول رقم (٥)
تطور حصيلة الضرائب المباشرة
خلال الفترة ١٩٨٢/٨١ - ١٩٩٥/٩٤

"بالمليون جنيه"

إجمالي الضرائب المباشرة	الضرائب العقارية	التركت ورسم الأقولة	ضريبة عملة عن الدخل	شركات أموال	مهن غير تجارية	القيم المنقولة	أرباح تجارية وصناعية	البيان السنوات
١٦١٢,٨	٦٠,٨	٨,٤	١١٧,٨	١٤,١	١٧,٥	٥١١,٢	٩٧٧,٧	١٩٨٢/٨١
١٩١٨,٩	٤٩,١	١١,٨	٢٤,٧	١٣٦٠,٤	١٦,٤	١٣٨,٣	٣١٧,٣	١٩٨٢/٨٢
١٥٨٣,٤	٤٩,١	١٤,٤	٣٣,٩	١٠٥٣,٣	١٩,٦	١٤٦,١	٢٨٦,١	١٩٨٤/٨٢
١٩٣١,٣	٥٠,٩	١٥,٩	٧٠,٧	١٢٤٧,٨	٢٣,٥	١٥٠,٥	٤٠٢,١	١٩٨٥/٨٤
٢٢٧٧,٦	٥١,٠	١٨٩,٠	٥٧,٠	١٤٢٠,٢	٢٠,٠	١٧٩,٢	٥٣١,٦	١٩٨٦/٨٥
٢٠٧٠,٧	٥١,٠	٢٢,٢	٥٠,٩	١٣٤٤,٧	٢٨,٨	١٦٥,١	٤٠٧,٠	١٩٨٧/٨٦
٣٣٢٢,٧	٠٠٠	٢٩,٥	٦٨,٨	١٥٥٣,٦	٣٢,٧	١٦٦,٢	٥٧١,٧	١٩٨٨/٨٧
٣٢٠١,٠	٠٠٠	١٩,٠	٨٩,٣	١٨٦٠,٨	٤٥,٥	٤٩٦,٥	٥٩٤,٣	١٩٨٩/٨٨
٥٣٥٤,٣	٠٠٠	٠٠٠	١٠٤,٩	٢٢٨٥,٩	٧٥,٠	١٧٢,٤	٧٢٤,٧	١٩٩٠/٨٩
٧٨٣٠,٠	٠٠٠	٥,٧	١٢٧,٢	٣٩٣٩,٧	٥٥,٦	٨٠٩,١	٨٩٤,٢	١٩٩١/٩٠
١١٦٢٨,٨	٠٠٠	٥,٤	١٧٧,١	٦٨٩٥,٢	٦٤,٧	١٠٨٢,٧	٩٢٥,٤	١٩٩٢/٩١
١٣٩٩١,٧	٠٠٠	٩,٧	١٩٢,٣	٨٣١٥,٢	٦٧,٦	١٥٣٥,٢	٩٨١,٦	١٩٩٣/٩٢
١٤٦٨٢,٩	٠٠٠	١٤,٥	٢٠٠,١	٨٨٦١,٠	٧٣,١	١٠٥١,٢	١١٩٢,٣	١٩٩٤/٩٣
١٤٩٩٣,٠	٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	٨٨١٧,٠	٦٣,٥	١٠٠٨,١	١٤١٦,٣	١٩٩٥/٩٤

(٠٠) بيانات غير متاحة

المصدر : مجلة التشريع المالي، مرجع سابق

* في عام ١٩٨٣/٨٢ تم فصل الضرائب المفروضة على شركات الأموال عن الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية ولذا انخفضت الثانية بصورة كبيرة وقفزت حصيلة الأولى كما هو موضح .

وهكذا يتبين الآتي:

١- أن ضريبة الأرباح التجارية والصناعية والتي تم فصلها عام ١٩٨٣/٨٢ عن ضريبة شركات الأموال تتحمل شركات القطاع العام منها ما يعادل ٤٠% في المتوسط من حصيلتها السنوية .

٢- أما ضريبة شركات الأموال والتي تعد من أكبر الأوعية الضريبية والتي قفزت من ١٣٦٠ مليون جنية عام ١٩٨٣/٨٢ إلى ٨٨١٧ مليون جنية عام ١٩٩٥/٩٤ بسبب من إعادة تقييم حصيلتها بمسعر المصرف المائد للدولار (من ٧٠ قرشاً إلى ٣٣٨ قرشاً) فإن مصدرها الأسامي يأتي من الضرائب المفروضة على رسوم المرور في قناة السويس ومن هيئة البترول وأخيراً من البنك المركزي وأنشطة البنوك التجارية العاملة في مصر .

٣- وبالنسبة لضريبة القيم المنقولة والتي زادت من ٥١١ مليون جنية عام ١٩٨٢/٨١ إلى ١٠٠٨ مليون جنية عام ١٩٩٥/٩٤ فقد تحملت شركات القطاع العام فيها ما يزيد عن ٥٨% في بعض السنوات (١٩٨٥/٨٤) ووصلت إلى ٩٢ % في سنوات أخرى (١٩٨٧/٨٦) .

٤- وبرغم ضالة حصيلة ضريبة التراكات ورسم الأيلولة فقد شنت حملة شعواء طوال عام ١٩٨٨ من جانب كبار رجال المال والأعمال وجرى إلغائها وفقاً للقانون ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ وخفضت ضريبة رسم الأيلولة ويجرى الآن مناقشة قانون في مجلس الشعب المصري لإلغائها بدورها.. !!

وباختصار فإن عبء تمويل الخزنة العامة للدولة وتمويل المشروعات التنموية العامة (طرق - كبارى - محطات كهرباء - محطات مياه - صرف صحي - مدارس - مستشفيات .. الخ) تقع على عاتق شركات قطاع الأعمال العام والمستهلكين عموماً برغم ما تم إنجازه خلال العشرين عاماً الماضية بالنسبة للقطاع الرأسمالي الخاص في العاشر من رمضان ومدينة ٦ أكتوبر وغيرهما فما زال القطاع الرأسمالي المصري عاجزاً عن تحمل عبء تمويل المشروعات التنموية الأساسية برغم أنه القطاع الأكثر إستفادة بهذه المشروعات وما زال هذا القطاع يقتصر في مشروعاته على الصناعات الإستهلاكية والوسيلة المرتبطة بالسوق المحلي واحتياجاته بأكثر من اعتباره يصلح كمركز لتنمية طويلة الأجل ومستمرة ويظهر البيان التالي التطور الذي طرأ على الإستثمارات في المشروعات الصناعية بالمدن الصناعية الجديدة .

جدول رقم (٦)
الاستثمارات في المدن الجديدة حتى يونية ١٩٩٦

المدينة	بيانات	عدد المصانع التي تم تسليم أراضيها لها	عدد المصانع الجاري تنفيذها	المصانع المنتجة			
				حتى ٩٦/١/٢٠	رأس المال المستثمر بالعمليون	قيمة الإنتاج السنوي بالعمليون جنيه	فرص العمل
(١) العائش من رمضان	١٤٢٤	٣٠٨	٧٢٥	٧٢٥	٧٢٢٦	١٠٣١٥	١٠٥٧٨٣
(٢) السادات	٢٥٦	١٠٩	١٣١	٧٤٧	٧٤٧	١١٧٧,٩	٧٩٤٣
(٣) ٦ أكتوبر	١٤٢٠	٣٢٣	٤٨٥	٢٧٤٧,٧	٢٧٤٧,٧	٥٨٠١,٦	٦٥٩٠,٢
(٤) الصالحية الجديدة	٨٧	٣٤	٢٦	٨٠	٨٠	٢٤٦,١٧	١٥٢١
(٥) برج العرب الجديدة	٥٢١	١٢٤	٢٤٣	٧٩٠	٧٩٠	٩٧٦	١٥٤٩٦
(٦) ميناخ الجديدة	٢٧٥	٨٠	٦٠	٩١,٦	٩١,٦	٧٠	٢٥٦٧
(٧) بنى سويف	٤٥	١٤	٦	٠,٢٦٧	٠,٢٦٧	٤,٦	٨١
(٨) بدر	٢٠٨	١١٧	٢١	١١٢,٥	١١٢,٥	٥٤,٥	١٦٤٣
(٩) ثلوثية الجديدة	٢٨	١٧	٥	٢,٢	٢,٢	٩,٥	١٤٩
(١٠) الجبور	٧٩	١٩	—	٧٠,٦	٧٠,٦	٢	٥٧٠
(١١) ميناخ الجديدة	٤	١	—	—	—	—	—
الإجمالي	٤٣٥٦	١١٤٦	١٧٠٢	١١٨٦٨	١١٨٦٨	١٨٨٥٦,٩	٢٠١٦٥٥

المصدر : هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، إدارة الحاسب الآلى ، ١٩٩٧

وهكذا يبدو واضحاً أن المشروعات الصناعية بالمدن الإحدى عشرة الصناعية والبالغ عددها ٤٣٥٦ مصنعا والتي استثمرت ما يزيد عن ١١,٩ مليار جنية حتى يونية ١٩٩٦ ويبلغ حجم إنتاجها السنوي ١٨,٩ مليار جنية^(١٧) لم تساهم كما ينبغي في عبي الضريبة العامة وهو ما يتناقض مع ما طرحه المبشرين بالحلم للرأسمالي الجديد في مصر والقائم على المشروع الخاص^(١٨).

٢- مقتضيات الأمن القومي المصري :

إذا كان عبء تمويل جزء كبير من مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى الآن وبعد عشرين عاما من الانفتاح والتسهيلات والإغفاءات مازالت تقع على عاتق شركات القطاع العام والدولة وأن ما يتحمله الأغنياء وشركاتهم وأنشطتهم لا يتجاوز ١٠% من الحصيلة الضريبية سنوياً فكيف متولاه مصر المستقبل في ظل احتمالات تجدد الصراع العربي الإسرائيلي لو على الأقل في ظل بقاء التهديدات النووية وغير النووية الإسرائيلية ؟ كذلك مع ارتفاع نبرة التهديدات الأمريكية ؟ كيف تتعامل مصر حكومة وشعباً مع كل هذه الاحتمالات والمخاطر ؟

هنا يستدعي الأمر لتمعن والحرص ووقف حالة الإنذاع غير الحضيف وغير المبرر في عمليات بيع أصول الشركات العامة، أو بمعنى أدق وقف بيع الدولة لمصادر قوتها ومصوغات بقاءها متوازنة في ظل الوضع الإقليمي القلق واستهداف أطراف دولية وإقليمية لدور مصر ومحاولات تهيمشه^(١٨).

أعتقد أن ثوابت الأمن القومي المصري وتداعيات الأحداث الأخيرة تستدعي التأنى والحرص ، فالمستقبل يحمل أكثر من إجمال والعقل من تحسب للأموال^(١٩).



* ظهرت فضائح نهب البنوك في مصر وتهريب الأموال من رجال الأعمال منذ عام ١٩٨٣ وحتى لحد هذه الفضائح عام ٢٠٠٢ عن الطبيعة الحقيقية لطبقة رجال المال والأعمال الهجينة التي جرى تخليفها في مصر منذ إقتران سياسة الانفتاح الاقتصادي عام ١٩٧٤ وحتى يومنا.

هوامش الفصل الأول

(١) خصخصة الخدمات الحكومية ، تقرير المجلس القومي المتخصصة منشور بجريدة الأهرام بتاريخ ١٩٩٧/٦/٢٨ وحديث للدكتور محمد زكى أبو عامر وزير الدولة للتنمية الإدارية ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بجريدة الأهرام بتاريخ ١٩٩٨/٣/٢١ وجريدة الأسبوع بتاريخ ١٩٩٨/١/١٩ والأهرام بتاريخ ١٩٩٨/٤/١١ وأهرام ٩/٢٦/١٩٩٨ وانظر كذلك :

- طارق حجي "نظرات في الواقع المصري" القاهرة ، الدار المصرية اللبنانية ١٩٩٥
- "إبراهيم شحاته" برنامج للغد ... تحديات وتطلعات الاقتصاد المصري في عالم متغير " القاهرة دار الشروق ١٩٨٧ .
- شريف دلاور "قضايا ومعلم في طريق الإصلاح الاقتصادي " القاهرة ، المكتبة الأكاديمية ١٩٩٤ .
- د. أحمد جامع "مؤتمر حول قانون شركات قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩٢ بتمويل من مؤسسة كونراد آدينولور بألمانيا الاتحادية .

(٢) د. عبد المجيد فراج "الهندسة" جريدة الأهرام ١٩٩٧/٩/٢٩ وكذلك

- Raymond L. Manganelli & Mark M. Klein, "The Reengineering Handbook : A step – by step Guide to business Transformation", New York, AMACOM, U.S.A. 1994
- Management Development for the higher Civil Service in Norway, Paris, June 1989.
- Facts sheets on Sweden Cooperation and Development (OECD) و Bookshop , Paris 1992.

(٣) لتظر أعداد مجلتى "الإدارة و "التنمية الإدارية" للفصيلتين طوال عامى ١٩٩٦ و ١٩٩٧

(٤) الأهرام بتاريخ ١٩٩٧/٥/٣١ عن دراسة شاملة لمركز معلومات مجلس الوزراء .

(٥) تقرير وزير العدل أمام مجلس الشورى بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٥ ومنشور بجريدة الأهرام بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٦ و ١٩٩٨/٩/١٢ .

(٦) د. محمد أحمد الرزاق "البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٩٦/٩٥" ص ١٣ .

(٧) لمزيد من التفاصيل حول الهياكل التنظيمية للوزارات والمصالح الحكومية المختلفة أنظر: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل "الدليل الإداري للعام لأجهزة النولة" جزأ ١٩٨٧ ، والدليل الإداري للدولة عام ١٩٩٨ .

(٨) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، نتائج الحصر الفعلي للعمال بالجهاز الحكومي في يناير ١٩٩٦ ، الإدارة المركزية للمعلومات .

(9) Tasfyuri Masijima & Minoru o'uchi (Editors), "The Management and Reform of Japanese Government", The Institute of Administrative management, Tokyo, 1993, PP. 111-125 .

(١٠) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة دليل وحدات للتدريب الإداري والفني والمهني في مصر، ١٩٩٦ .

(١١) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، مركز إعداد القادة للقطاع الحكومي ، دليل برامج التدريب الإداري ١٩٩٦/٩٥ .

(12) An Overview of the Japanese National Civil Service, Tokyo, National Personnel Authority 1990.

وكذلك يقتضى قانون الخدمة المدنية في اليابان ذلك أنظر :

The National Public Service Law, National Personnel Authority , Japanese Government, April 1994.

(١٣) لمزيد من التفاصيل راجع :

موسى محمد دسوقي حويطى: "اقتصاديات تحديث تكنولوجيا الإنتاج في صناعة المنسوجات القطنية بالقطاع العام الصناعى في مصر" رسالة دكتوراه ، جامعة الزقازيق كلية التجارة ١٩٩٢ غير منشورة ص ٥٤ حتى ص ٨١ .

(١٤) مركز معلومات القطاع العام "إنجازات القطاع العام في عشر سنوات ٧٥ - ١٩٨٥" رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ١٩٨٦ .

(١٥) مجلة التشريع المالي والضريبي ، العدد ٢٦٣ نوفمبر ١٩٨٨ .

(١٦) هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، إدارة الحاسب الآلى : أكتوبر ١٩٩٧ .

(١٧) حفلت السنوات العشرين الأخيرة بكتابات كبار المفكرين والمنظرين المصريين عن حلم الجنة الرأسمالية وقشل المشروع العام أنظر على سبيل المثال لا الحصر :

- د. إبراهيم شحاته "برنامج النقد .." مرجع سابق .
- د. حازم الببلاوى "التغيير من أجل الإستقرار" القاهرة دار الشروق ١٩٩٢ .
- د. أحمد جامع وآخرون ، مرجع سابق .
- طارق حجي "نظرات في الواقع المصري" مرجع سابق .

(١٨) يشير ريتشارد نيسكون في كتابه "الفرصة السائقة" إلى السياسات التي اتبعت مع الرئيس السادات لإجراء تغييرات جذرية في هيكل المجتمع و الاقتصاد المصري والروشته التي عرضت عليه من الولايات المتحدة مثل تشجيع المشروعات الصغيرة وبيع القطاع العام وإصلاح البنوك وإششاء مدارس لإدارة الأعمال وتدريب المهارات اللازمة لإنشاء اقتصاد رأسمالي.

راجع : ريتشارد نيسكون "الفرصة السائقة" ترجمة أحمد صدقي مراد القاهرة دار الهلال / بدون تاريخ ص ٨٨ وما بعدها .

(١٩) ربما تعطينا تجارب روسيا وبولندا وألمانيا الشرقية (سابقاً) في مجال الخصخصة مؤشرات مفزعة حول نتائج هذا الإنتفاع غير الحصري يمكن الرجوع إلى تقارير الدوائر المتخصصة التي تتميز بالمعالجة المتأنية إلى حد ما في رصد هذه النتائج وهو ما أوردته مجلة Economist البريطانية المتخصصة في عدة تقارير لها أنظر مثلاً :

- The Economist July 19, 1992 .
- The Economist May 16, 1992 .
- The Economist April 29, 1995 .

وعلى العكس من ذلك تمارس فرنسا سياسة أطلقت عليها المجلة البريطانية لفظ التدليل Coddling لحماية شركاتها المملوكة للدولة ولا توافق على بيع أكثر من ٢٠% من اسهم أى مشروع فرنسى دون موافقة من الدولة والحكومة أنظر .

- The Economist , June 1, 1991 .

- أما تجربة الخصخصة في اليابان فقد بدأت في أهم ثلاث شركات حكومية كبرى في البلاد منذ عام ١٩٨٥ وبستمرت أكثر من خمس سنوات أنظر في ذلك :

- Tashiyuki Masujima , op . cit p.p . 214-239 .

الفصل الثاني

نحو منهج علمي

لدراسة اقتصاديات الإدارة الحكومية

برغم كثرة الكتابات الإدارية التي حاولت التعرف على الجوانب المختلفة لظاهرة "فقد العمل" أو الفاقد من وقت العمل الرسمي ، فإن غموضا مازال يحيط بالمفهوم سواء في جوانبه الأكاديمية والنظرية أو على مستوى الدراسات التطبيقية والمجالات العملية .

وتزداد صعوبة الموضوع عندما يتعلق الأمر بدراسة هذه الظاهرة في المنظمات الحكومية والإدارية ذات الطبيعة الخدمية ^(١) ، أى خارج نطاق القطاعات الإنتاجية السلبية ، فمازالت أدوات القياس غير منضبطة ومازالت مفاهيم الفاقد غير واضحة .

كما لم تحظ العلاقة بين الموارد والإمكانات المتاحة من حيث وفرتها أو تكنولوجيتها داخل المنظمة الحكومة وبين فاقد العمل والأنماط التنظيمية الجديدة بالاهتمام الكافي ^(٢) .

لذا فإن الدراسة تحاول أن تضع إطارا نظريا يتلاءم مع الخبرة الإدارية العملية والمكتسبة للكاتب التي تراكمت على مدى زمني طويل، وتطبيقه على بعض المصالح والأجهزة الحكومية لقياس مدى فاعليته في تحليل ظاهرة "فقد العمل" والخروج بتوصيات قابلة - في حال تنفيذها - بترشيد الأداء في المنظمات الحكومية واستثمار وقت العمل الرسمي بصورة أفضل وكذلك الاستفادة بصورة اقتصادية بالموارد والإمكانات المتاحة بهدف ضغط وترشيد الإنفاق الحكومي الممثل في أبوابه الثلاثة (الأجور - الاستخدامات الجارية والاستخدامات الاستثمارية) .

وسوف نحاول في هذا الفصل حصر الفاقد في وقت العمل الرسمي بالمنظمات الحكومية في مصر عموما، وتحديد حجم هذا الفاقد وتكاليفه المالية ثم التعرف على أسبابه وعوامل وجود هذه الظاهرة وأخيرا الوصول إلى توصيات عملية للتغلب عليها.

* * * * *

المبحث الأول

حول المنهج الجديد

قليلة هي الدراسات التي حاولت للتوقف بالشرح والتحليل عند ظاهرة تكاليف وقت العمل الرسمي بالجهاز الحكومي في مصر ، وكيفية التغلب عليها وتلافي إهدارها للموارد المالية والاقتصادية المحدودة أصلا في المجتمع .

كما أن المحاولات التي بذلت من أجل رصد الموارد والإمكانات المتاحة داخل أجهزة الإدارة الحكومية بمختلف أنواعها ظلت تتميز بطابع نظري بحت ولم تتخذ هذه الأبحاث منحى تطبيقي حتى وقت قريب . ومن هنا تأتي أهمية محاولتنا هذه التي حاولنا فيها المزج بين الإطار النظري والمنهجي من جهة والأختبار التطبيقي من جهة أخرى .

وبداية يقصد بالموارد والإمكانات في الجهاز الإداري للدولة "كل الموارد البشرية والتجهيزات المالية والمكتبية ووسائل النقل والاتصالات الحديثة ووسائل نقل وحفظ وتداول المعلومات والبيانات وكذا المنشآت والأبنية التي من شأنها تحقيق أهداف المنظمة الإدارية بكفاءة وفاعلية في إطار السياسة العامة للدولة" .

أما الجهاز الحكومي في مصر فقد بلغت وحدته عام ١٩٩٣ نحو ٥٨٩ وحدة موزعة بين الجهاز الإداري للدولة (وعدها ١٠٦ وزارة ومصلحة وجهاز) والإدارة المحلية (٣٤٧) وحدة والهيئات العامة الخدمية (٨٠ هيئة) والهيئات العامة الاقتصادية (٥٦ هيئة) وسوف يقتصر تناولنا على وحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية بعد استبعاد قطاع الدفاع والأمن والعدالة لصعوبة إجراء قياس كمي موضوعي بشأن توزيع وقت العمل وتكاليفه بالقوات المسلحة وهيئة الشرطة وبقية عناصر الكادر الخاص كالقضاء والعمل الدبلوماسي والتقنصي، وكذا استبعاد المدرسين من الإدارة المحلية .

ويشتمل مفهوم فاقد وقت العمل الرسمي بالأجهزة الحكومية معنيين :

الأول : ما يرتبط بالفقد من معتزلات الإنتاج ومواد التشغيل :

وهو هنا ينصب على ما يخص من أموال لنفقات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية من الباب الثاني (النفقات الجارية) والباب الثالث (الاستخدامات الاستثمارية) في الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي .

الثاني : ما يتعلق منها بالفقد من وقت العمل الرسمي.

أى سوء إستخدام للعنصر البشري المشارك في العملية الإدارية بالمنظمة الحكومية ويعبر عنها مالياً بنفقات الباب الأول "الأجور والمكافآت والمزايا المعينة" للعاملين في هذه الأجهزة والوزارات .

ووفقاً للدراسات التي قامت بها بعض الأجهزة المتخصصة في مجال الإدارة كالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حتى عام ١٩٨٨- فقد تبين أن عدد أيام العمل الرسمية سنوياً لا تزيد عن ٢٨٥ يوماً (بمعدل ٧٨% من إجمالي أيام السنة الميلادية) بينما هناك ٨٠ يوماً أخرى يحصل عليها الموظف الحكومي في صورة إجازات منصوص عليها في قوانين العاملين وقوانين أخرى (كالإجازات الاعتيادية والعارضة والمرضية والإجازات الرسمية والمناسبات الوطنية) وهي تشكل ما يعادل ٢٢% من أيام السنة .

وبالمقابل فإن الإجازات المدفوعة الأجر في البلدان الرأسمالية المتقدمة لا تزيد عن ١٥ يوماً في اليابان وتصل إلى ٢٠ يوماً في أمريكا ولا تزيد عن ٢٧ يوماً في السويد وتعد ألمانيا من أعلى دول أوروبا منحا للإجازات بأجر حيث تصل إلى ٤٠ يوماً في العام^(٣)

ولا يقف الأمر عند هذه الحدود بل أن الدراسات الأميركية التي جرت بين عينه عشوائية من العاملين في ٢٠ منظمة حكومية عام ١٩٧٩ أظهرت أن فقد وقت العمل الرسمي للموظف تتراوح بين ٥٠% إلى ٧٥% يومياً من عدد ساعات تبلغ ٧ ساعات عمل بسبب تقشي بعض المظاهر السلبية في أدائها الإداري كالتأخير عن مواعيد العمل أو إستقبال زائرين أثناء وقت العمل أو تناول أطعمه أو مشروبات وقراءة الجرائد اليومية أو للتحدث في غير مواضع العمل ... الخ.

وقد قمنا من جانبنا بدراسة تفصيلية بشأن تكاليف هذا الفاقد سنويا عام ٢٠٠١ حتى يتسنى لنا التعرف بدقة على الخسائر المترتبة عن هذه الظاهرة ورسم مجموعة من السياسات الاقتصادية والإدارية الكفيلة بتجاوزها .

فما هي الأسس المنهجية التي بنينا عليها هذا الحساب الاقتصادي والمالي ؟

بادئ ذي بدء ينبغي الإشارة إلى أننا قد إلتزمنا في حسابنا بالأسس التالية :

- ١- إستبعاد قطاع الدفاع والأمن سواء بالنسبة لحجم العمالة أو لنفقات أبواب الإنفاق الثلاثة (باب أول وثاني وثالث) .
 - ٢- إستخدام وثيقة الحساب الختامي للجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية التي يعدها الجهاز المركزي للمحاسبات عن نتائج ختام الموازنة العامة للدولة لأنها تمثل الوثيقة الحية والحقيقة لحجم الإنفاق الحكومي طوال سنة مالية .
 - ٣- الأخذ بالعمالة القائمة بالعمل فعلا في الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية وليس العمالة الإجمالية الواردة في موازنة وحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية.
 - ٤- مراعاة محتويات البابين الثاني والثالث لنفقات الجهاز الإداري والإدارة المحلية حيث تتضمن نفقات الباب الثاني (نفقات جارية وتحويلات جارية) بنودا وأنواع تخرج بنا عن نطاق دراستنا مثل مخصصات فوائد الدين العام ونفقات الدعم وصافي أعباء المعائنات ونفقات القوت المسلحة . الخ .
- وقد استخلصنا من واقع دراستنا طريقتين لحساب تكاليف فاقد وقت العمل بالجهاز الإداري للدولة وهما :

- الطريقة الأولى : ما أسميناه المعامل الأجرى الصافي لتكاليف العمل كل ساعة.
 - الطريقة الثانية : ما أطلقنا عليه المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري^(١).
- وباختصارا فإن الطريقة الأولى يمكن صياغتها في المعادلة الرياضية التالية :

(١) تكاليف فاقد وقت العمل من الباب الأول = عدد العاملين بالجهاز الإداري مضروبا في (متوسط نصيب الموظف من الباب الأول كل ساعة مضروبة في وقت العمل الضائع بمعدل ٥٠% مضروبة في عدد أيام العمل الرسمية).

(٢) أما تكاليف فاقد العمل من البابين الثاني والثالث فهي ناتج المعادلة : عدد العاملين مضروباً في (متوسط تكاليف الموظف من صافي البابين مضروباً في عدد أيام العمل الرسمية سنوياً) .

وبالتطبيق في المعادلتين فقد تبين أن تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي في الجهاز الإداري وحده لعام ١٩٨٩/٨٨ وحدة قد بلغ ١٧٤٥,٦ مليون جنيه منها نحو ٨٩٨ مليون جنيه عبارة عن تكلفة الفاقد من البابين الثاني والثالث لنفقات الجهاز الإداري للدولة .

فإذا توسعنا في دراستنا لتشمل تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالهيئات العامة الاقتصادية والخدمية وبأجهزة الإدارة المحلية فإن الرقم قد يتجاوز الأربعة مليارات من الجنيهات عام ١٩٨٩ / ٨٨ تمثل إهداراً صافياً من الإنفاق الحكومي بسبب نمط التنظيم الإداري السائد والسياسات التنظيمية والمالية المتبعة في الوقت الراهن ، وهو ما سنتعرض له تفصيلاً بعد قليل .

* * * * *

المبحث الثاني

مفاهيم وتعريفات *

المطلب الأول : تعريف الموارد والإمكانيات المتاحة بالمنظمات الحكومية.

يقصد في الفكر الإداري بالموارد والإمكانيات دخل المنظمة الإدارية الحكومية "كل الموارد البشرية والتجهيزات المادية والمكتنية ووسائل النقل والاتصالات الحديثة ووسائل نقل وحفظ وتداول المعلومات والبيانات والمنشآت والبنية التي من شأنها تحقيق أهداف المنظمة الإدارية بكفاءة وفاعلية في إطار الميامة العامة للدولة وللنظام الإداري" (٥).

وهكذا فإن الموارد والإمكانيات تشمل بهذا المعنى :

- (١) الأفراد ودرجة تأهيلهم ومستوى تدريبهم وخبراتهم النظرية والعملية .
- (٢) الإسكان الإداري ومدى ملائمته لتيسير العملية الإدارية وتقديم الخدمة وتوفير وقت العمل (٦)
- (٣) أجهزة الاتصال الحديثة (كالهاتف) ووسائل نقل العاملين والخدمات الإدارية كالبريد الإداري مثلا .
- (٤) أجهزة الحاسبات الإلكترونية وما يتصل بها من وحدات طرفية Terminals
- (٥) وسائل تخزين المحفوظات الآلية (كالميكرو فيلم).
- (٦) التجهيزات المكتنية ووسائل العمل الإداري اليومي الأخرى .
- (٧) الموجودات المخزنية.

كل هذه الموارد والإمكانيات تمثل جزء حيوى من الثروة القومية للمجتمع وللولة وتزداد أهمية هذه الموارد في ظل ظروف الندرة النسبية التي تعاني منها معظم دول العالم الثالث .

* يتوجه الباحث بالشكر للزميلة السيدة ثريا وليم مديرة إدارة الإعداد والتحليل بالجهاز المركزى للتقظيم والإدارة على مشاركتها أعداد هذا المبحث

ومن الأمور المسلم بها ، أن المنظمة الإدارية لا تستطيع الاضطلاع بالمهام الملقاة على عاتقها إلا إذا توافرت هذه الإمكانيات والموارد بالكميات المناسبة وفي التوقيت المناسب وبالمواصفات المناسبة .

بيد أن عدم توافر أو نقص هذه الإمكانيات والموارد يرتب على المسؤولين في هذه المنظمة الإدارية أو تلك وضع نظام للأولويات Priorities يتم وفقا له توزيع هذه الموارد بالصورة التي تسمح بإدارة العملية الإدارية بما يحقق الأهداف الرئيسية للمنظمة في إطار السياسة العامة المرسومة للجهاز الإداري للدولة^(٧)

المطلب الثاني : تعريف فاقد العمل في المنظمات الحكومية :

يعرف الفاقد لغة بأنه "ذلك الجزء الضائع أو المهدر من نفس جنس المادة" والفاقد بهذا المعنى في النشاط الاقتصادي والإداري ينقسم إلى نوعين، نوع تفرضه طبيعة العمل وظروفه كالفاقد في المواد الخام أثناء عمليات الشحن والتفريغ والتخزين "صوامع الغلال وعمليات نقل القمح مثلا " أو الناتج عن تعطيل الآلات والمعدات أو انقطاع التيار الكهربائي عن المصنع أو المنشأة الإدارية والخدمية وهو ما ينبغي العمل على تقليله والحد منه لأقل درجة ممكنة.

ونوع ثاني من الفاقد ينشأ عن عمد أو إهمال أو سوء في التنظيم الإداري وهو ما يمكن التغلب عليه بتصحيح الإجراءات وإدخال تعديلات على الاداء أثناء مراحل الإنتاج المختلفة^(٨) . ويقسم البعض الفاقد بصورة أكثر تحديدا إلى نوعين :

● النوع الأول : ما يسمى الفاقد الحتمي Compulsory

● النوع الثاني : ما يطلق عليه الفاقد غير الحتمي Uncomplosry

فالفاقد الحتمي Compulsory هو ما يكون ناتجا وضروريا أثناء العملية الإنتاجية كوجود عادم ناتج عن تصنيع مادة النظاير العادي للغازات وما شابه من ضياع لا يمكن تفاديه ويتمشى مع أصول الصناعة^(٩).

أما الفاقد غير الحتمي فهو ضياع كان يجب ألا يحدث وكان من الممكن تفاديه مثل التآلف من المواد نتيجة سوء التخزين أو إستخدام تكنولوجيا متخلفة أو نقص في المهارات الفنية للقوى العاملة^(١٠).

وهكذا يمكن القول أن فاقد العمل يتسم ليشمل معنيين :

الأول : يرتبط بالفائد من مستلزمات الإنتاج ونفقات التشغيل وهو ما يؤدي إلى ضعف مستوى الخدمة للجمهور من ناحية وارتفاع تكاليف تقديمها من ناحية أخرى^(١١) كما إنه يتسع أكثر ليشمل ما يطلق الاقتصاديون عليه بنفقة الفرصة البديلة opportunity cost والتي تعنى ذلك الجزء للمهدر من الموارد بسبب إستخدامها في هذا المجال دون استخدامها في مجال آخر^(١٢) أو فرص الربح التي ضاعت بسبب إستخدام الموارد في هذا المشروع دون مشروع آخر.

الثاني : وهو ما يتعلق بالفائد من وقت للعمل الرسمي Working Time أى سوء إستخدام العنصر البشري المشارك في العملية الإدارية بالمنظمة الحكومية وفي هذا الإطار يمكن إجراء تحليل أكثر دقة لمفهوم الفائد في وقت العمل بالنسبة لمستويين وظيفيين :

- ١- فائد وقت العمل بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ومستويات إتخاذ القرار سواء كان ذلك راجعا إلى ضيق وعدم كفاءة قنوات نقل المعلومات أو تأخر توقيت تقديم المعلومات أو بسبب تضارب الاختصاصات أو عدم وضوح المسؤوليات وخطوط السلطة في المنظمة الإدارية .
- ٢- فائد من وقت عمل العاملين في مستويات الأداء التنفيذي للواجبات والمسؤوليات الوظيفية لأسباب قد تكون سلوكية أو تنظيمية.

والجدير بالذكر أن معظم الدراسات التي تناولت موضوع الفائد أو الضائع قد ركزت على الفائد من وقت العمل الرسمي للعاملين في الوظائف المتوسطة والدنيا وأهملت - أو تكاد - فائد وقت العمل للعاملين في الوظائف القيادية ، كما أهملت بفعل الطابع النمطي للدراسات الإدارية مفهوم وحجم فائد العمل من مستلزمات الإنتاج ونفقات التشغيل في المنظمات الإدارية الحكومية (التنفيذية والخدمية) مدفوعة باعتقاد خاطئ بأن هذه النفقات ليست بأهمية نفقات التشغيل في شركات القطاع العام الإنتاجية فإذا علمنا أن حجم الإستثمارات الحكومية المستخدمة في اقتناء وتشغيل أجهزة الحسابات الإلكترونية تزيد عام ١٩٩٥ عن ٣ مليار جنيه وإن نفقات إستخدام الأبنية الحكومية تربوا عن ٤٠٠ مليون جنيه سنويا^(١٣) وإن حجم الأجور والمكافآت (باب أول) للعاملين في المنظمات الحكومية يصل إلى نحو ١٢ مليار جنيه عام ١٩٩٤/٩٣ لأمكننا أن نحدد بدقة مدى الأهمية للقصى التي ينبغي أن تشغلها قضية الحد من مظاهر الفائد في وقت العمل الرسمي بالمنظمات الحكومية في الفكر الإداري المصري .

جدول رقم (٧)
تطور الأجور المخصصة للقطاع الحكومي -
خلال الفترة ٨١ - ١٩٩٥

"بالمليون جنيه"

معدل الزيادة السنوية	التطور النسبي باعتبار علم ٨٢/٨١ سنة الأساس	الأجور	المئة المالية
-	١٠٠	٢٤٢٥	٨٢/٨١
%١٨	١١٨	٢٨٧٣,١	٨٣/٨٢
%٢١	١٤٣	٣٤٧٥,١	٨٤/٨٣
%١٣	١٦٢	٣٩٣٤,١	٨٥/٨٤
%١١	١٨٠	٤٣٦٨,٨	٨٦/٨٥
%٦	١٩١	٤٦٣٧,٢	٨٧/٨٦
%١٦,٩	٢٢٣	٥٤١٩,١	٨٨/٨٧
%٢٠	٢٦٨	٦٥٠٦	٨٩/٨٨
%١٣,٦	٣٠٥	٧٣٩٣,٤	٩٠/٨٩
%١٣,٧	٣٤٧	٨٤٠٩,٣	٩١/٩٠
%١٥,٨	٤٠٢	٩٧٤٠,٩	٩٢/٩١
%١٩,٤	٤٨٠	١١٦٣٤,٨	٩٣/٩٢
%١٦,٩	٥٦١	١٣٦٠٣,٦	٩٤/٩٣
%١٧,٣	٦٥٨	١٥٩٥٩,٥	٩٥/٩٤

المصدر : وزارة المالية من مجلدات الموازنة العامة للدولة .

* القطاع الحكومي : يشمل موازنات كل من : الجهاز الإدارى - الإدارة المحلية - الهيئات الخدمية
الهيئات الاقتصادية

فيذا أخذنا في توزيعها بين الموازنات المختلفة للقطاع الحكومي خلال العامين ١٩٩٢/٩١ و ١٩٩٣/٩٢ المعرفة مكوناتها نجد الأتي :

جدول رقم (٨)
توزيع الأجور بين موازنات القطاع الحكومي خلال عامي
١٩٩٣/٩٢-٩٢/٩١

"بالمليون جنيه"

الجهات / السنة المالية	١٩٩٢/٩١	١٩٩٣/٩٢
موازنة الجهاز الإداري	٣١٠٣,٤	٤٠٢٨,١
موازنة الإدارة المحلية	٣٩٤٠,٣	٤٥٥٠,٣
موازنة الهيئات الخدمية	١٢٤٤,١	١٣٨٨,٨
موازنة الهيئات الاقتصادية	١٤٥٣,١	١٦٦٧,٦
جملة	٩٧٤٠,٧	١١٦٣٤,٨
جملة بند (١) الوظائف الدائمة	٣٣٠٦,٠	٣٥١٠,٥
جملة بند (٥) للمكافآت	١٣٦٣,٥	١٦١٢,٠
نسبة المكافآت إلى الأجور	%١٤,٠	%١٣,٩
نسبة الوظائف الدائمة إلى الأجور	%٣٣,٩	%٣٠,٢
متوسط أجر المشغل السنوي بالقطاع الحكومي	٢٢٥٨	٢٦١٣
الأجور في قطاع الأعمال العام	٦٢٣٨,١	٤٥٥٧,٢
متوسط أجر المشغل السنوي بقطاع الأعمال (بالجنيه)	٤٥٥٧	٤٠٣٦

المصدر : الموزنة العامة للدولة للعام المالي ١٩٩٢/٩١ و ١٩٩٣/٩٢

وقد قام فريق عمل بقيادة الأستاذ الدكتور منصور فهمي وبعض معاونيه في
اواخر السبعينات بدارسة لفاقد من وقت العمل الرسمي لنحو ١٧٧ موظف موزعين
على ٢٠ وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة وتبين أن فاقد وقت العمل الرسمي
في هذه المنظمات الحكومية يتوزع على النحو التالي:

جول رقم (٩)

توزيعات وقت الموظف في اليوم وفقاً لدراسة عام ١٩٧٩

م	الحالات	إجمالي الوقت بالدقيقة	متوسط وقت الموظف في اليوم الوقت بالدقيقة	%
١	تأخير عن مواعيد العمل	٥٨٤١	٣٣	٩,٢%
٢	الانتقال لغير العمل	٧٩٦٥	٤٥	١٢,٥%
٣	الانتقال بخصوص العمل	٢٦٥٥	١٥	٤,٢%
٤	الحديث في غير العمل	٦٧٢٦	٣٨	١٠,٦%
٥	الحديث بخصوص العمل	٨٨٥	٥	١,٤%
٦	استقبال زائرين	٤٠٧١	٢٣	٦,٤%
٧	قراءة الجرائد	٣٠٠٩	١٧	٤,٧%
٨	أعمال خاصة	٤٤٢٥	٢٥	٧%
٩	الجلوس بدون عمل	٦٧٢٦	٣٨	١٠,٦%
١٠	تناول طعام	٨٨٥	٥	١,٤%
١١	تناول مشروبات	٨٨٥	٥	١,٤%
١٢	تفكير في الخروج	٧٦١١	٤٣	١١,٧%
١٣	عمل	١٢,٣٦	٦٨	١٩%
	المجموع	٦٣٧٢٠	٣٦٠	١٠٠%

المصدر : فائزة عبد النور أسعد -- مرجع مشار إليه .

أما الدراسة التي قمنا بها في عام ٢٠٠٠ / ٢٠٠١ والتي اشتملت على عينة عشوائية من
موظفي الحكومة بلغ عددهم ٦١٩ موظفاً وموظفة موزعين على ٥١ وحدة إدارية بالجهاز
الإداري للدولة والإدارة المحلية فقد تبين أن وقت العمل الرسمي للضمان يعادل ثلاثة ساعات
للعاملين في الجهاز الإداري وأربعة ساعات يومياً من موظفي الإدارة المحلية (بعد استبعاد
قطاع الدفاع والأمن والعدالة والمدرسين بالمحليات)، بحيث توزعت العينة بين ٣٣١ موظفاً

بالجهاز الإداري (١٧٧ ذكور، ١٥٤ إناث) وعدد ٢٨٨ موظفاً من الإدارة المحلية (١٥٢ ذكور، ١٣٦ إناث) ولظهرت النتائج التالية:

جدول رقم (١٠)
توزيعات الوقت الضائع للموظف في اليوم علم ٢٠٠١

الإجمالي بالدقيقة	الإدارة المحلية بالدقيقة	الجهاز الإداري بالدقيقة	
١٥٠٠	٨٤٥	٦٥٥	١. التأخير صباحاً
٢٣٤٥	١١١٥	١٢٣٠	٢. الأحاديث بين الزملاء
١١٩٠	٦٦٥	٥٢٥	٣. قراءة الصحف
١٠٧٠	٦١٥	٤٥٥	٤. تناول المأكولات
٧٧٥	٤٧٠	٣٠٥	٥. البيع والتجارة
٨٥٥	٤٤٠	٤١٥	٦. استقبال زفرين
١٧٢٥	٨١٥	٩١٠	٧. جلوس بدون عمل
١٠٥٥	٥٢٥	٥٣٠	٨. أداء الصلاة
١١٤٥	٦٢٥	٥٢٠	٩. الإنصراف مبكراً
١١٦٦٠	٦١١٥	٥٥٤٥	إجمالي الوقت الضائع

المصدر: عبد الخالق فاروق "تخفيض الطاقة العاطلة في الاقتصاد المصري"، بحث غير منشور، أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا بالقاهرة، ٢٠٠١. وكتب "اقتصاديات الوقت الضائع" القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٢.

وبهذا فإن متوسط الوقت الضائع بين العاملين بالكادر العام في الجهاز الإداري للدولة يعادل ثلاث ساعات يومياً وأربعة ساعات بين العاملين بوجدهات الإدارة المحلية أي ما بين ٤٣% و ٥٧% من وقت العمل الرسمي اليومي للموظفين في هذين القطاعين.^(١٤) وهو ما منعهود لتناوله تفصيلاً بعد قليل.

* * * * *

المبحث الثالث

مظاهر وعوامل وجود ظاهرة فاقد العمل الرسمي

المطلب الأول : مظاهر وأسباب وجود ظاهرة فاقد العمل الرسمي :

إذا كان بعض الدارسين قد حاول تعريف الفاقد بأنه "نلك للمقدار من القيمة الذي يمكن للتبؤ به ولفق دون حاجة إليه في تحقيق الشركة أو المنظمة الإدارية لأغراضها في ضوء الظروف المحيطة" .^(١٥)

فإن هناك ضرورة عملية للتمييز بين معنيين في تناول هذه الظاهرة:

المعنى الأول : هو المظاهر والأشكال التي تتبدى بها ظاهرة فاقد العمل الرسمي

المعنى الثاني : الأسباب والدوافع الكامنة وراء وجود وإستشراء هذه الظاهرة. وتتبدى أشكال ومظاهر هذه للظاهرة في الصور التالية :

- البطء في أداء العمل .
- عدم الإنترام بتقاليد العمل .^(١٦)
- عدم الإنترام بأنظمة ومواعيد العمل الرسمية .
- الإر تباط عادات عمل سينة وسلبية .
- قلة الوقت الفعلي المبذول في أداء الأعمال وعند إتخاذ القرارات من جانب الرؤساء^(١٧) وقد ذهب البعض إلى حد تقدير نسبة الفاقد من وقت العمل الرسمي بالمصالح الحكومية المختلفة، بما يعادل ٧٥% من وقت العمل الرسمي^(١٨) ، مما حدا بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى إصدار كتاب دورى رقم ١٨ لسنة ١٩٨٦ الخاص بتنظيم إستخدام وقت العمل الرسمي .

بيد أن هذه المظاهر والأشكال تخفي ورائها أسباب وعوامل أدت إلى نقشي هذه الظاهرة السلبية في حياتنا الإدارية ونظامنا الإداري والتنفيذي، فما هي أهم هذه الأسباب والذواقي لوجود وإستمرار هذه المظاهر السلبية؟

أشار بعض الدارمين إلى نوعين من الأسباب المؤثرة على عنصر العمل وظاهرة فاقد وقت العمل الرسمي وهما :-

الأول : ما أطلقوا عليه "المتغيرات المباشرة" وهي الناجمة عن تأثير السلوك الإنساني أهمها الوقت الممنوح للعمل ومهارة العاملين ومستوى العلاقات الإنسانية لدخل المنظمة الإدارية .. الخ .

الثاني : ما أسماه المتغيرات "غير المباشرة" ومنها ظروف العمل ومكان العمل وترتيب العاملين ووسائل الاتصال الداخلي ومدى توافر أدوات العمل .. الخ

لكن من الضروري للتأكيد على أن ما يسمى " المتغيرات غير المباشرة" تمارس تأثيرها ونفوذها بنفس القدر الذي تمارسه "المتغيرات المباشرة" ولذا فقد يكون من المناسب إجراء تقسيم يقوم على التمييز والفرقة بين ما هو إنساني مرتبط بالأفراد العاملين من الناحيتين الشخصية والنفسية وبين ما هو مادي وموضوعي يخرج عن حدود رغبات الأفراد ويمثل المحيط البيئي الذي تجري من خلاله العملية الإدارية بالمنظمة الحكومية وتساهم بنصيب كبير في نقشي ظاهرة فاقد العمل الرسمي ، ولذا فقد فضلنا تقسيم يعتمد على ثلاثة عوامل :

الأول : عوامل شخصية ونفسية : Sico – personality

حيث تشمل على الحالة النفسية للعامل أو الموظف ومدى ما يتحقق له من رضا Job – Satisfaction ودافعية للعمل^(١٩) ومستوى التكامل بين أهداف وطموحات الأفراد وأهداف واختصاصات المنظمة الإدارية . كما يتضمن كذلك مستوى مهارات العامل وما ناله من تدريب ... الخ .

الثاني : عوامل بيئية Environmental

وهي تنسج لتشمل الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية المحيطة بالعاملين حتى نصل إلى علاقة المنظمة الإدارية بغيرها من المنظمات والبيئة المكتبية ومدى توافر وسائل العمل والاتصالات الحديثة ووسائل نقل وتداول المعلومات والتجهيزات المكتبية .. الخ^(٢٠)

الثالث : عوامل هيكلية تنظيمية : Organizational :

وأهمها مدى وضوح الاختصاصات داخل المنظمة الإدارية ومدى تضارب أو ازدواج الاختصاصات والسلطات والصلاحيات سواء دخل المنظمة أو بينها وبين منظمات إدارية أخرى ودرجة وضوح السلطة وقوة أو ضعف وسائل الاتصال وجود أو مرونة الهيكل التنظيمي والوظيفي للمنظمة الإدارية ... الخ^(٢١)

وقد حاول عالم النفس الألماني F. Herzberg التمييز بين بيئة العمل – أو ما اسماء العوامل الصحية – وبين العمل ذاته أو ما أطلق عليه العوامل الدافعة^(٢٢)

وبالنظر لطبيعة بحثنا وإهتمامنا بالموارد والإمكانيات (أى كجزء من العوامل البيئية والتنظيمية) بالمنظمة الإدارية الحكومية وعلاقتها بمدى كفاءة إستخدام العنصر البشري وتصميم مكان العمل فقد يكون من المناسب التوقف قليلا عند مفهوم تصميم مكان العمل وإرتباطه بمفهوم فاقد وقت العمل الرسمي بالمنظمات الحكومية المصرية.

المطلب الثاني : تصميم مكان العمل

يعتبر الكاتب الإنجليزي فردريك تايلور F.M. Tayler أحد الرواد الأوائل الذين نادوا بضرورة التصميم العلمي لمكان العمل ، حيث تتطلب الإدارة الحديثة تخطيط وحدة العمل بصورة تسمح بتحقيق أقصى مستوى ممكن لأداء الأفراد والإستفادة بالظروف المحيطة لزيادة كفاءة الإدارة^(٢٣) ويتضمن تصميم وإعداد مكان العمل موقع الإدارات والوحدات بالنسبة إلى بعضها البعض وكذلك أسلوب وضع المكاتب والمعدات المكتبية داخل كل إدارة أو وحدة عمل .

وهناك موصفات معينة للمكاتب وفقا لعنصرين هما :

■ طبيعة عمل الموظف

■ مركز الموظف الوظيفي

وهذه العملية يطلق عليها عادة ترتيبات الوحدة المكتبية Unite Desk Arrangment أو فكرة وحدة الإنتاج Unite Of Production التي تضم كافة العاملين الذين يؤدون نفس العمل أو أعمال مرتبطة ببعضها البعض بحيث يترتب على ذلك الحد من

حركتهم وانتقالاتهم وهو ما يمكن المشرفين أو الرؤساء من التنسيق بينهم في سهولة ويسر .

ويحقق التصميم الجيد لمكان العمل المزايا التالية :

- (١) تيسير تنفق للعمل وتسيابه.
 - (٢) تقصير خطوط الاتصال والحد من الاختناقات والاحتكاكات خاصة في مواقع الخدمات الجماهيرية).
 - (٣) تهيئة جو ومناخ ملائم للعمل ومتطلباته مع الاقتصاد في الوقت والجهد والمال مما يؤدي إلى تحسين بيئة العمل .
 - (٤) تيسير الرقابة والإشراف على العاملين والتقليل قدر الإمكان من فرص شغل لأحدهم للآخر بالحديث خارج نطاق العمل .
 - (٥) عدم اعتماد الموظفين عن مواقع عملهم ولذلك يفضل أن تكون مكاتب الموظفين أقرب ما يمكن للمعدات المكتبية التي يستخدمونها مثل الحاسبات الإلكترونية والألات المكتبية .. الخ .
 - (٦) توفير الاتصالات الهاتفية للحد من الوقت الضائع بسبب انتقال الأفراد بعيدا عن مواقع عملهم .
- ويرتبط بتصميم مكان العمل ما يسمى "الإسكان الإداري" والتي يقصد بها "ذلك المكان الذي يتم من خلاله العمل الإداري وما يتوافر في هذا المكان من تسهيلات ومرافق تيسر على العاملين أداء الواجبات الوظيفية المناطة إليهم" .
- وتشتمل هذه التسهيلات على مختلف المرافق كالكهرباء والمياه والحالة الهندسية للمبنى الإداري وما يتصل بها من وسائل اتصال (هاتف) ونوع وحيازة المبنى (ملك الدولة أو إيجار .. الخ) ووفقا لنتائج التعداد العام للسكان والإسكان عام ١٩٨٦ فإن المباني الإدارية المملوكة للدولة أو تستأجر من جانبها لإستخدامها لأغراض إدارية قد بلغ عددها ١٩٠ ألف مبنى حكومي وفي تعداد ١٩٩٦ زاد عددها إلى ٢٣٠ ألف مبنى حكومي وهي ثروة عقارية حكومية بكل المقاييس . بيد أن سوء حالتها الهندسية والتجهيزات المكتبية يؤثر على تعاطف فاقد وقت العمل الرسمي فعلى سبيل المثال أعدت مديرية التنظيم والإدارة بمحافظة سوهاج دراسة ميدانية رائدة اشتملت على

٤٩ وحدة محلية وهي تمثل جميع الوحدات المحلية القروية بالمحافظة (باستثناء وحتين فقط في لم دومة وبرا) تبين فيها :

(١) أن ١٦% من مباني الوحدات القروية متهاك أو ليل للسقوط كما أن ٨% أخرى دون المستوى المتوسط .

(٢) أكثر من ٥٥% من مباني الوحدات القروية لا تريد عدد غرف المبنى عن أربعة.

(٣) أن ٦% من المباني لا تصلها المياه أو التيار الكهربائي .

(٤) وأن ١٨% ليست بها وسيلة اتصال تليفوني (٣٤)

كل هذه المؤشرات تظهر بعض جوانب ظاهرة "فقد العمل الرسمي" وهو ما يعطى أهمية خاصة لجهود الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال تطوير مواقع الخدمة الحكومية بالمحافظات المختلفة (٣٥)

وفي دراسة الدكتور منصور فهمي المشار إليها، عن ظروف مكان العمل ببعض وحدات الجهاز الإداري للدولة تبين الآتي : (٣٦)

جدول رقم (١١)

ظروف مكان العمل ببعض وحدات الجهاز الإداري للدولة عام ١٩٨٠

الظروف	مقبولة	غير مقبولة
- التهوية	٥٦%	٤٤%
- الإضاءة	٧٥%	٢٥%
- الحرارة	٥٩%	٤١%
- الضوضاء	٤٤%	٥٦%
- الرطوبة	٥٢%	٤٨%
- النظافة	٣٢%	٦٨%

ويبقى السؤال كم تكلف هذه الظاهرة الدولة سنوياً ؟

المبحث الرابع

تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالجهاز الإداري للدولة

المطلب الأول : تكاليف إدارة الجهاز الحكومي المصري :

قد يكون من المناسب قبل الخوض في تحديد الفاقد في وقت العمل أن نحدد بصورة علمية ومنهجية الثقل المالي والاقتصادي للجهاز الحكومي في مصر ، أو بمعنى آخر أن نحدد حجم الإستثمارات الموظفة في هذا القطاع ومستوى نفقات التشغيل السنوية .

وقد يكون من المناسب أيضاً أن نعرض لموقف الجهاز الحكومي في مصر قبل عام ١٩٥٢ لتبين حجم التطور المذهل في هذا القطاع الحيوى في البلاد.

فحتى عام ١٩٥١ كان عدد موظفي الحكومة ٤٤١ ألف منهم ١٢٧ ألفاً من رجال البوليس يتكفلون سنوياً نحو ٧١,٥ مليون جنيه أى أن ٢٠,٢% من إجمالي السكان بالقطر المصري عبارة عن موظفين حكوميين يتقاضون ما يعادل ٣٥% من ميزانية الدولة في صورة أجور ومرتبات^(٧٧)

فإذا تأملنا في توزيعات هؤلاء العاملين نجد الآتى :-

• الوظائف الدائمة بلغ عدد شاغليها	١٠٣٨٨٨ موظفاً
• موظفون مؤقتون وعددهم	١٣٧١٥ موظفاً
• مستخدمون خارج الهيئة منهم رجال الشرطة	١٩٢,٨٢
• المستخدمون بالأجر اليومي وعددهم	٢٦٣,٠٠
ومجموعهم	٢٣٥٩٨٥

ويؤتي قيادة كل هؤلاء نحو ٢٣٣ شخصا من كبار الموظفين منهم ٤٢ وكيل وزارة^(٢٨) فما هي الصورة الآن وبعد مرور نحو أربعين عاما ونيف؟

جنول رقم (١٢) هيكل القطاع الحكومي في مصر وفقا للحالة في العام ١٩٩٣/٩٢

عدد وحداته	عدد الوظائف		إحصائيات الموزنة بالمليون جنيه		
	عدد	%	بف أول **	بف ثان	بف ثالث
جهاز إداري*	١٠٦	٢٥,١%	١٧٠٤,٩	١٠٨٩,٣	١٠٧٥,٣
إدارة محلية	٣٤٧	٥٥,٦%	٢٦٥١,٧	٦٦٤,٦	٦٠٤,٥
هيئات خدمية	٨٠	٩,٥%	١٨٦٨,٣	٦٥١,٨	١٢٥٨,٨
هيئات اقتصادية	٥٦	٩,٨%	١٦٦٧,٦	٢٣٥٣٣,٧	٥١٥٨,٥
الإجمالي	٥٨٩	١٠٠%	٧٨٩٢,٥	٣٥٧٤٠,٤	٨٠٩٧,١

المصدر : من واقع مجلدات الموزنة العامة للدولة لعام ١٩٩٣/٩٢ .

* شاملة قطاع الدفاع والأمن والعدالة . ** قبل ضم العلاوات الخاصة

ويبدو واضحا مدى النقص الاقتصادي والمالي لهذا القطاع في دورة الحياة الاقتصادية المصرية ككل فهناك نحو ٤,٥ مليون مواطن يعملون في تسيير هذا الجهاز (أى ما يعادل ٧,٥% من السكان) ، كما أن حجم نفقات الحكومة لعام ٩٢/ ١٩٩٣ وحدة قد قاربت ٥٠ مليار جنيه وهذه تضخ في شرايين الدورة الاقتصادية هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى فإذا قدرنا حجم تكلفة للتجهيزات المكتبية والمنشآت والمباني الحكومية التي تراكمت عبر خمسين عاما أو يزيد للجهاز الحكومي المصري فإن الرقم ربما يتجاوز مائة مليار جنيه تمثل قيمة محتويات ومكونات هذا الجهاز الإداري العريق .

يكفي أن نشير إلى أن إدخال الحاسبات الإلكترونية في المنظمات الحكومية (خدمية أو تنفيذية) والتي زالت من جهاز واحد عام ١٩٦٤ إلى ٢٠٧٦ جهاز من جميع الأحجام والماركات عام ١٩٨٨ قد أضاف ثروة جديدة وتراكم مالى جديد في الجهاز الحكومي في مصر.

جدول رقم (١٣)
توزيع الحاسبات الإلكترونية في أفرع أجهزة الحكومة والقطاع العام
حتى ١٩٨٨/١٢/٣١

النوع	الحكومية	هيات عامة	قطاع علم	المجموع
* قائمة فعلا	١٠٦٠	٩٩٥	٦٨٤	٢٧٣٩
* مورده ولم تستخدم	٦	١٠	١٨	٣٤
* متعلق عليها ولم ترد	٤	١	٣	٨
المجموع	١٠٧٠	١٠٠٦	٧٠٥	٢٧٨١

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، مرجع سابق ص ٢٦ : ٣١ .

وتصل تكاليف صيانة هذه الأجهزة وحدها نحو ٧٨٤ ألف دولار شهريا علاوة على ٥٦٣ ألف دولار أيجار شهري أى ما يعادل ١,٥ مليون دولار شهريا وبهذا فإن المبلغ يصل ١٨ مليون دولار سنويا (٦٥ مليون جنيه مصرى) فإذا حسبنا حجم الاستثمارات المستخدمة في هذه الأجهزة (الماكينات والبرامج الجاهزة والتدريب والتجهيزات الإدارية والإشغالية .. الخ) أمكننا تقدير هذه الاستثمارات بما يزيد عن ألف مليون جنيه مصرى (بمتوسط نصف مليون جنيه للجهاز الواحد) تمثل أحد المكونات الهامة في إستثمارات الجهاز الحكومي^(٢١).

وقد زالت أعداد هذه الأجهزة بحلول عام ١٩٩٦ لتربوا على ١٥ ألف جهاز كمبيوتر بخلاف أجهزة الكمبيوتر بالمدارس الحكومية والخاصة والتي تزيد حاليا عن ٣٠ ألف جهاز.

وإذا أضفنا إلى هذه أجهزة الاتصالات الأخرى (كالهاتف) والتي زاد عددها حتى بلغ بحلول منتصف عام ١٩٩٥ نحو ١٣٩ ألف خط هاتف (نسبة ٥,١% من إجمالي الخطوط العاملة في البلاد) ^(٢٠) والتجهيزات المكتبية فإن الصورة تبدو واضحة تماماً حول النقل المالي والأصول العينية للجهاز الإداري والحكومي في مصر

لما بالنسبة للمركبات التي تنقل العاملين بالقطاع الحكومي عام ١٩٨٦ فإن عدد هذه المركبات قد قارب الخمسين ألف سيارة من جميع الأصناف وتصل تكاليف تشغيلها ما يزيد عن ٦٠٠ مليون جنيه سنوياً (بمتوسط شهرى ألف جنيه) ، وهو ما يظهره البيان التالي :

جول رقم (١٤)

المركبات المخصصة لنقل العاملين بالقطاع الحكومي والأعمال عام ١٩٨٦ و ١٩٩٦

المجموع عام ١٩٩٦	المجموع	ملكي	ميكروبيس	مبنى بيكس	أتوبيس	
	٣٠٨٤	٢٠٤٥	٤١٣	٢٤١	٣٨٥	جهاز إداري
٥٦٨٨٥	١٤٦٧٥	٤١٠٩	١٥٣٤	١٠٢٢	٨٠١٠	هينات خدمية
	٢٤٣١	١٥٢٤	٤٧٢	١٦٨	٣١٧	هينات للتصليحية
٦٢٠٦٠	٢٠٥٧١	١٢٠٢٨	٢٠٧٦	١٣٩٦	٥٠١٠	وحدات لقطاع العلم
٢٨٥٥٩	٧٤٧٤	٥٥٩٧	٧١٢	٦٧٠	٤٩٥	وحدات لحكم المحلي
١٤٧٥٠٤	٤٨١٧٤	٢٥٣٠٣	٥١٥٧	٣٤٩٧	١٤٢١٧	المجموع

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، ١٩٩٨/٥/٣

وقد زادت هذه المركبات بالقطاع الحكومي لتصل عام ٢٠٠٠ إلى ١٤٧,٥ ألف سيارة من جميع الأنواع ^(٢١) بيد أن العنصر البشري - والذي سينصب عليه بحثنا في هذه المرحلة من الدراسة - يمثل عقدة العقد وبؤرة الإهتمام الأولى فعدد العاملين في الجهاز الإداري للدولة وحده (الوزارات والمصالح وما في حكمها) قد بلغ بنهاية عام ١٩٩٣ نحو ١,١ مليون مشغل موزعين على ١٠٦ وحدة حكومية (شاملة الدفاع

والأمن) هذا بخلاف العاملين بالإدارة المحلية (٢,٥ مليون مشتغل) والهيئات الخدمية (٤٢٣ ألف مشتغل) والهيئات الاقتصادية (٤٣٨ ألف مشتغل).

وهؤلاء يتقاضون أجور ومكافآت بلغت ذلك العام وحده نحو ٨,٥ مليار جنيه زادت عام ١٩٩٦ لتصل إلى ٢٢ مليار جنيه^(٣٣).

وسوف يقتصر تحليلنا في الجزء الأول من هذه الدراسة على حساب فاقد وقت العمل الرسمي وتكلفته المالية في الجهاز الإداري وحده على أن نتبع ذلك بدراسات أخرى لحساب تكلفة فاقد العمل الرسمي بالهيئات الاقتصادية والخدمية والإدارة المحلية.

المطلب الثاني : مشكلات منهجية :

نأتي محاولتنا لإيجاد مقياس كمي مناسب لتكاليف وقت العمل في الجهاز الإداري للدولة في ضوء ما أسفرت عنه بعض الدراسات الإدارية والتي أشارت إلى أن نسبة الفاقد من وقت العمل الرسمي بالأجهزة الحكومية تصل إلى ٧٥% من الوقت الرسمي يوميا ، وبصرف النظر عن مدى دقة هذه النسبة ، فإن جميع المهتمون يؤكدون على خطورة هذه الظاهرة واستنزافها لجزء من الموارد المالية للموازنة العامة للدولة سواء في صورة أجور ومرتبات أو نفقات جارية أو حتى إستخدامات إستثمارية ومن المناسب التوقف عند بعض المشكلات المنهجية في إجراء تحليل يقترب إلى مستوى الدقة المطلوبة في مثل هذه الدراسات الحساسة ومن أبرز هذه المشكلات :

أولاً : إستبعاد قطاع الأمن والدفاع :

تستعمل مجلدات الموازنة العامة للدولة على بيانات إجمالية بشأن قطاع الدفاع والأمن والعدالة سواء بالنسبة لأبواب الإنفاق المختلفة أو بالنسبة للدرجات الوظيفية ولكن نظرا لغياب البيانات التفصيلية بشأن هذا القطاع وكذلك عدم وجود معدلات أداء نمطية يمكن القياس عليها للطبيعة السرية لقطاع الأمن والدفاع فإن دقة المقياس المزمع تصميمه تتطلب إستبعاد هذا القطاع من حساب تكاليف وقت العمل للعاملين به وكذلك الفاقد من وقت العمل الرسمي فيه.

فإذا القينا نظرة على البيانات الواردة بالجدول رقم (١٢) وقارناها بما ورد بالحساب الختامي للدولة لعام ١٩٨٩/٨٨^(٣٣) نجد أن تكاليف القوات المسلحة لذلك

العام قد بلغت ٣١٠٤,٢ مليون جنيه (أى بنسبة ٢٨,٥% من صافي نفقات هذا الباب وجزءه) وبالتالي فإن صافي الباب الثاني بالجهاز الإداري للدولة بعد إستبعاد قطاع الأمن والدفاع والعدالة هو :

$$٣٠٨٩,٣ - ٣١٠٤,٢ = ٧٧٨٦,١ \text{ مليون جنيه}$$

لما نفقات الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) لقطاع الأمن والدفاع والعدالة فقد بلغت ٩٧,٩ مليون جنيه. أى أن الإستبعاد هنا لابد أن يشمل على العاملين في هذا القطاع وحجم نفقات الأبواب الثلاثة (باب أول وثاني وثالث) من مخصصات الإنفاق للجهاز الإداري للدولة الواردة بالحساب الختامي .

ونفس الشيء عند دراسة الحساب الختامي للدولة عام ١٩٩٦/٩٥ حيث نجد أن نفقات الباب الأول (الأجور والمكافآت) الخاصة بأفراد القوات المسلحة لم يرد لها ذكر في الحساب الختامي بينما ورد الرقم الخاص بنفقات الباب الثاني للقوات المسلحة (نفقات جارية) كرقم إجمالي دون إيراد أية تفاصيل وتوزيعات بنوده وبلغ ٧٤١٢,٩ مليون جنيه^(٣٤)

في حين ورد الرقم الخاص بالمزايا العينية والتأمينية للدفاع وقدره ٢٨٢,٥ مليون جنيه بخلاف المبالغ الخاصة بالتأمين والمعاشات على قطاع الأمن والعدالة وقدره ١٦٢,١ مليون جنيه^(٣٥).

إذا قدرنا أن نسبة هذه المزايا التأمينية تعادل نحو ١٠% إلى ١٥% من قيمة المبالغ المخصصة للأجور والمكافآت فإن ما جرى إتفاقه فعلاً على الباب الأول يعادل ٢٨٢٥ مليون جنيه أما وزارة الداخلية فقد وردت المبالغ التي أنفقت على الباب الأول ذلك العام بنحو ١٥٧٧,٢ مليون جنيه والباب الثاني بلغت ٤٧٤,٤ مليون جنيه .

وبالتالي فإن إستبعاد نفقات الباب الثاني من وزارتي الدفاع والداخلية يعنى إستبعاد ما يعادل :

$$٧٤١٢,٩ + ٤٧٤,٤ = ٧٨٨٧,٣ \text{ مليون جنيه .}$$

ثانياً : إستخدام وثيقة الحساب الختامي للجهاز الإداري :

يمثل الحساب الختامي الذي يقوم بأعداده الجهاز المركزي للمحاسبات ويعرض في تقرير مستقل من لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب الوثيقة الحية والدقيقة

لحجم الإنفاق الحكومي طوال سنة مالية كاملة كما يحمل صورة حقيقية عن حجم الإيرادات ومصادرهما المختلفة .

وعلى العكس من ذلك فإن مجلدات الموازنة العامة للدولة التي تعرض قبل بداية السنة المالية على مجلس الشعب المصري ويصدر بها قانون تمثل تقديرات لا وجه الإنفاق المختلفة ومصادر الإيرادات الحكومية لتغطية هذه النفقات أي أنها مجرد موازنة ربط يجرى عليها تعديلات لاحقة من جانب الحكومة بقرارات وتأثيرات بلغت على سبيل المثال في موازنة ١٩٩٦/٩٥ ما يزيد عن ١٢ مليار جنيه وفقاً للحساب الختامي لذلك العام .

ومن هنا فقد يأتي الحساب الختامي مختلفاً عن تقديرات الموازنة العامة بالزيادة لو النقص في مجالات الإنفاق المختلفة وكذلك لمصادر الإيرادات المتنوعة .

وسوف يعتمد حسابنا لتكاليف وقت العمل وتكاليف فاقد وقت العمل الرسمي على الحساب الختامي وبياناته وليس على تقديرات الموازنة العامة للدولة للجهاز الإداري ، فعلى سبيل المثال فإن الباب الأول (أجور) للجهاز الإداري للدولة الواردة في اعتماد الموازنة العامة للدولة لعام ١٩٨٩/٨٨ بلغت ٢٠٩٤ مليون جنيه بينما بلغ ما تم صرفه فعلاً (حساب ختامي) لهذا الباب بنهاية العام المالي ١٩٨٩/٨٨ نحو ١٧٠٤،٩ مليون جنيه فقط (أي بنسبة ٨١،٤% من المقدّر في تقديرات الموازنة) وكذلك فإن اعتماد الباب الثاني للجهاز الإداري للدولة لنفس العام (نفقات جارية وتحويلات جارية) كانت ٩٨٦٦،٢ مليون جنيه زادت في نهاية العام (حساب ختامي) لتصل فعلاً إلى ١٠٨٩٠،٣ مليون جنيه (أي بنسبة تزيد ١٠،٤% عن المقدّر في الموازنة) أي إن دقة الحساب الختامي تساعد أكثر في تحديد القيمة الحقيقية لتكاليف وقت العمل وتكاليف فاقد وقت العمل في الأجهزة الحكومية المختلفة .

ثالثاً : مراعاة التوزيع النسبي للمجموعات الوظيفية والدرجات المالية :

لا شك أن تكاليف وقت العمل الرسمي تتفاوت من مجموعة وظيفية إلى أخرى (تخصصية - حرفية - فنية - كتابية - خدمات معاونة .. الخ) فمن شأن الأخذ

* يتضمن هذه المبلغ المجموعات التالية ، فئات الدين العام المحلي والخارجي (٣٠١١ مليون جنيه) وتكاليف القوات المسلحة (٢٩٨٤،٤ مليون) وتكاليف قطاع العدالة والشرطة (١٢٠ مليون) والدعم وخفض تكاليف المعيشة (٢٥٧٢،٥ مليون) وغيرها صافي أعباء المعاشات (نقدته ١٣٦٦،٤ مليون)

بالمتوسطات الحسابية للعاملين ككل دون الأخذ في الاعتبار هذا التوزيع النسبي للمجموعات والدرجات الوظيفية أن تظهر مؤشرات عامة تخفي ورائها مدى التفاوت في مستويات الكفاءة والفاعلية بين مجموعة وظيفية ومجموعة أخرى وكذلك مدى التباين في المرتبات والمكافآت لشاغلي هذه المجموعة أو تلك .

لذا فقد يكون من المناسب في كل منظمة إدارية عند حساب تكاليف العملية الإدارية ككل وتكاليف وقت العمل الرسمي أن يراعى الأخذ في الاعتبار هذا التوزيع النسبي حتى نصل إلى أكثر النتائج تقريبا للدقة .

رابعاً : مراعاة الفرق بين الصلة الإجمالية والصلة القائمة بالعمل فعلاً :

طالما أن الإعتماد سيكون أساساً على نتائج الحساب الختامي للدولة وللجهاز الإداري فإن دقة النتائج تستدعي الإعتماد كذلك على حجم العمالة الفعلية القائمة بالعمل وليست العمالة الإجمالية المدرجة في موازنة الوظائف بالجهات الحكومية فغالبا ما يكون الورد في موازنة لوظائف بالجهات الحكومية أكبر من القائم بالعمل فعلا لأسباب كثيرة بعضها يرجع إلى إعارات أو سفر أو إستقالة أو إجازات بعض العاملين مع بقاء درجاتهم المالية شاغرة بموازنة الجهة الإدارية وبعضها الآخر يرجع إلى ما اعتادت عليه المصالح الحكومية من المبالغة والمغالاة فيما تتضمنه وثيقة الموازنة الخاصة بها والتي تعتمد من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة المالية تحسبا لأي طارئ أو رغبة في الاحتفاظ بها للتعيين عليها في الوقت الذي تراه القيادة الإدارية للجهة مناسبا ^(٣٦)

خامساً : مراعاة محتويات البابين الثاني والثالث لنفقات الجهاز الإداري :

تتضمن نفقات الباب الثاني (نفقات جارية وتحويلات جارية) كثير من البنود التي تخرج عن نطاق تسيير الجهاز الإداري للدولة مثل فواتير الدين العام وتكاليف القوات المسلحة ونفقات الدعم وخفض تكاليف المعيشة وصافي أعباء المعاشات ... الخ وكذلك فإن أوجه الإنفاق قد تزيد عن الإحتياجات الضرورية للجهاز الإداري مثل ما يخصص للإنفاق في مجالات الإسكان والتشييد والدفاع والأمن والعدالة والتعليم والشباب والخدمات الرنامية والخدمات الصحية والدينية .. الخ

ومع ذلك ينبغي البحث عن المبالغ المخصصة من البابين الثاني والثالث لإدارة دواليب الخدمة المدنية وحدها أي تكاليف تشغيل جهاز الخدمة المدنية في مصر سواء بالنسبة للجهاز الإداري أو الهيئات العامة الاقتصادية والخدمية أو الإدارة المحلية .

وتتأثر هذه المسألة مشكلات نظرية وعملية بشأن بعض أوجه الإتفاق الإستثماري في قطاعات تابعة للجهاز الإداري مثل الإسكان والتشييد والزراعة والرى والكهرباء والطاقة حيث يمثل جزء كبير من الإتفاق في هذه المجالات منشآت مادية أو بنية أساسية تخرج عن حدود ومفهوم الإتفاق الإستثماري في بناء وتأسيس المباني الحكومية وشراء سيارات وغيرها خاصة بعد أن ألتحمت الحكومة المصرية مجال المشروعات العملاقة سواء في توشكى أو سيناء أو شرق النقرية .. الخ

لذا فقد يحتاج الأمر إجراء تحليل تفصيلي أبعد مدى بشأن كل بند من بنود الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) للوصول إلى نتائج دقيقة لا تحتمل أى لبس أو غموض ومع ذلك فقد فضلنا أن نقرب بتحليلنا إلى أقرب مسافة ممكنة لرصد وتناول الظاهرة .

المطلب الثالث : تكاليف وقت العمل الرسمي فى الجهاز الإداري للدولة :

نادرة هي للكتابات العربية التي حاولت تأسيس منهج في دراسة "اقتصاديات الإدارة العامة في مصر" ^(٢٧) ، ومن ثم البحث عن مقياس كمي وموضوعي لتحديد تكلفة العملية الإدارية في المنظمات الحكومية بشكل عام وتكلفة عنصر العمل بشكل خاص ^(٢٨)

والحقيقة أن هذه الكتابات تحتاج إلى بناء نماذج رياضية وأخرى إحصائية تتميز بالدقة و التجانس وباستطاعة تحليل من هذا النوع أن نصل به إلى التحديد المالي Financial cost لتكاليف وقت العمل الرسمي وبالتالي الوصول إلى تحديد أدق لتكاليف الفاقد من هذا الوقت .

وفي ضوء البيانات المتاحة من فحص الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري للدولة أمكننا استخلاص طريقتين لحساب تكلفة عنصر العمل وتكاليف العملية الإدارية ككل وهما :

الطريقة الأولى : وهو ما نسميه المعامل الأجرى الصافي لتكاليف عنصر العمل/ ساعة .

الطريقة الثانية : ونطلق عليه المعامل الجارى لتكاليف العمل الإداري .

فلنتناول كل واحدة بشيء من التفصيل .

١- المعامل الأجرى الصافي لتكاليف عنصر العمل :

يستند هذا المعامل على صافي الباب الأول (الأجور والمكافآت) المدرجة في الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري بعد إستبعاد المخصص للقوات المسلحة وقوات الأمن والشرطة سواء من حيث المرتبات الخاصة بالأفراد أو عدد العاملين العسكريين في هذين القطاعين ، وتولجنا هنا مشكلة غياب بيان إحصائي دقيق في هذا الشأن لاعتبارات متعلقة بالسرية ولذا فإن معاملنا هنا سيحمل بقدر من الخطأ الناتج عن عدم دقة البيانات الإحصائية الرسمية سواء ما يتعلق منها بحجم الأجور الصافية وتوزيعاتها بين مختلف القطاعات في الدولة خاصة القوات المسلحة والشرطة لطبيعتهما الخاصة وبالنسبة لعدد أفرادهما ، ومع ذلك يبقى أن الإطار المنهجي للبحث يقرنا من فهم مناسب للظاهرة محل الدراسة .

ووفقا للمعادلة :

$$م_s = أ \div (ع \times ي \times س) \dots\dots\dots (١)$$

حيث

م_s = متوسط أجر العامل أو الموظف لمدة ساعة من ساعات وقت العمل الرسمي .

أ = صافي نفقات الباب الأول من أجور ومكافآت سنوياً .

ع = عدد العاملين القائمين بالعمل فعلاً .

ي = عدد أيام العمل الرسمية .

س = عدد ساعات العمل الرسمية يوميا .

ويمكن بتطبيق هذه المعادلة في المنظمة الإدارية المستقلة (سواء جهاز إداري أو هيئات عامة اقتصادية أو خدمية) الوصول إلى تحديد دقيق لتكاليف ساعة العمل للموظف أو العامل ثم بحساب نسب الفاقد في وقت العمل الرسمي يمكن حساب دقيق لتكاليف فاقد وقت العمل بالمنظمة الإدارية وكذلك للأجهزة الحكومية ككل .

وتواجهنا هنا مجموعة من المشكلات لضمان دقة العملية الحسابية هي :

(١) أن بيانات العاملين بالجهاز الإداري للدولة تتضارب من جهة لأخرى كما إنها تشمل على حجم أفراد القوات المسلحة والشرطة في بعض الحالات مما يجعل هناك صعوبة لتحديد دقيق لتكاليف ساعة العمل بالنسبة للعامل أو الموظف في جهاز الخدمة المدنية بالدولة (أي الجهاز الإداري وحده) .

(٢) كما أن هناك تفاوت في تكاليف ساعة وقت العمل بين العاملين في الجهاز الإداري وفقا لتفاوت المجموعات الوظيفية (وظائف عليا ثم الوظائف التخصصية والحرفية والمكتبية والفنية والخدمات المعاونة) وكذلك وفقا للدرجات الوظيفية التي يشغلها هذا الموظف أو ذلك .

ومن هنا فلا مناص من الإعتماد على المتوسطات الحسابية بكل ما يصاحبها عادة من قصور في البحث العلمي الدقيق. ومع ذلك فإن الإقترب من ملامح الصورة العامة للوضع ربما تكون أفضل لمتخذي القرارات والباحثين من غيابها بالكامل. يعطينا البيان التالي صورة لتطور أعداد المشتغلين بالقطاع الحكومي خلال تسع سنوات فحسب.

جدول رقم (١٥)

أعداد المشتغلين بالقطاع الحكومي خلال عامي ١٩٨٤/٨٣ ، ١٩٩٣/٩٢

القطاع	المشتغلين في موزنة ٨٤/٨٣		المشتغلين في موزنة ٩٣/٩٢	
	عدد	%	عدد	%
الجهاز الإداري	٨٥٤٥١٦	٢٨,٣	١,١١٦,٥٢٨	٢٥,١
الإدارة المحلية	١٤٩٧٣٧٧	٤٩,٧	٢,٤٧٤,٧٤٤	٥٥,٦
الهيئات الاقتصادية	٣٧٢٧٤٤	١٢,٤	٤٣٨,١٢٧	٩,٨
الهيئات الخدمية	٢٩٩٤٥٨	٩,٩	٤٢٣,١٨٤	٩,٥
الإجمالي	٣.١٥٠.٩٥	%١٠٠	٤,٤٥٢,٥٨٣	%١٠٠

المصدر : دراسة إحصائية من واقع مجلدات الموزنة العامة قام بها مركز المعلومات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عام ١٩٩٣ .

وملاحظتنا على الأرقام الواردة في البيان السابق هي :

(١) أن حجم الوظائف الواردة في موازنة الجهاز الإداري للدولة قد زادت خلال تسع سنوات في (٨٤/٨٣ - ٩٣/٩٢) بنحو ٣٠,١% أى بمعدل زيادة سنوية ٣,٣% .

(٢) أن هذه الأرقام تتضمن الوظائف الخاصة بالعاملين بنظام الكادرات الخاصة (القضاء - أساتذة الجامعات- الشرطة- الملاك الدبلوماسى والقنصلى) والبالغ عددهم نحو ٥٠٠ ألف شخص.

(٣) وبمقارنة بيانات الجدول السابق بالأرقام الواردة في الجدول رقم (١٤) نجد أن إجمالي الوظائف بنظام الكادر العلم بالجهاز الإداري لا تزيد عن ٦٢٥ ألفا يتوزعون على الدرجات المالية الموضحة بالبيان ، وإذا عرفنا أن ١٠% إلى ١٥% من هذه الوظائف عبارة عن درجات شاغرة فإن القائمين بالعمل فعلا في الجهاز الإداري للدولة (الكادر العلم) لا يزيدون عن ٥٥٠ ألف موظف وعامل علم ٩٢/١٩٩٣.

أما في عام ١٩٩٦ فقد بلغ عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة وحده بنظام الكادر العلم نحو ٦٢٣ ألف موظف وعامل يتوزعون على النحو التفصيلي التالي:

جدول رقم (١٦)

إجمالي عدد العاملين بالجهاز الإداري بنظام الكادر العام موزعين حسب الدرجات المالية والنوع وفقاً للحالة في أول يناير ١٩٩٦

الدرجات المالية	ذكر	أنثى	المجموع	نسبة الأنثى
المتأخرة	١٥٤	١٠	١٦٤	١,١%
العالية	٥٦٩	٧٧	٦٤٦	١١,٩%
مدير عام	١٩٠٤	٤٧٣	٢٣٧٧	١٩,٩%
إحصائية / مكتب	١٦٠٧	٥١٣	٢١٢٠	٢٤,٢%
الأولى	٣٢٥٤٩	١١١٣٧	٤٣٦٨٦	٢٥,٥%
الثانية	٦٩٢٢٧	٢٦٠٥٩	٩٥٢٨٦	٢٧,٣%
الثالثة	١٥٨٨٩٥	٥٣٦٩٢	٢١٢٥٨٧	٢٥,٢%
الرابعة	١٠٥٨٢٥	٤١٦٦١	١٤٧٤٨٦	٢٨,٢%
الخامسة	٤٣٤٣٨	٤٧٦٠	٤٨١٩٨	٩,٩%
السلامة	٦٥٩٥٩	٤٦٨٠	٧٠٦٣٩	٦,٦%
إجمالي الكادر العام	٤٨٠١٢٧	١٤٣٠٦٢	٦٢٣١٨٩	٢٣%

المصدر : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، مركز معلومات ، دراسة إحصائية عن القوى الوظيفية بالجهاز الإداري من واقع مجلدات الموازنة العامة للدولة ، أغسطس ١٩٩٧ .

(٤) وهكذا فإن حجم الوظائف بموازنة الجهاز الإداري وفقاً للعام المالي ١٩٩٦/٩٥ لا تتجاوز ٦٢٣ ألف وظيفة.

(٥) وطبقاً لبيانات الحساب الختامي فإن تكاليف الباب الأول (أجور ومكافآت) في موازنة الجهاز الإداري لعام ١٩٨٩/٨٨ بلغت ٢٠٩٤ مليون جنيه بإعتماد أصلي، بينما بلغ المنصرف الفعلي بنهاية السنة المالية ١٧٠٤,٩ مليون جنيه

هي قيمة ما تنفق فعلا على الأجور والمرتبات في الجهاز الإداري للدولة (الكادر العام)

وهكذا وتطبيقا للمعادلة رقم (١) فإن :

متوسط أجر الموظف في الساعة عام ١٩٨٩ / ٨٨ =

المنصرف الفعلي للباب الأول

عدد العاملين × عدد أيام العمل السنوية × عدد أيام العمل

$$= ١٧٠٤,٩ = \text{مليون جنيه} \div ٥٠٠,٠٠٠ \times ٢٨٥ \times ٧ \text{ ساعة} = ١,٧ \text{ جنيه} / \text{ساعة}$$

ومما لا شك فيه أن هذه القيمة لأجر الموظف / ساعة في الجهاز الإداري للدولة يعبر عن متوسط حسابي عام ولا يأخذ بعين الاعتبار التوزيعات الأجرية للمجموعات الوظيفية والنوعية والدرجات المالية المختلفة في الجهاز الإداري (وظائف عليا - أولى - ثانية ... الخ) نظرا لضعف البنية الإحصائية المصرية وندرة الدراسات الإحصائية عن التوزيع الأجرى بالأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة .

ومن شأن وجود مثل هذه البيانات الإحصائية الدقيقة أن تتيح لمتخذ القرار في كل مستوى بالدولة أن يراعى تكاليف العملية الإدارية في كل مصلحة أو هيئة حكومية وأن يتخذ من القرارات بشأن الهيكل الإداري لهذه المصلحة أو الهيئة أو الوزارة ما يتناسب واقتصادية التشغيل الإداري وسنقدم في فصل لاحق من هذا الكتاب أول محاولة دراسية - على حد علمنا - للتوزيع الأجرى في إحدى الأجهزة الحكومية، وربما تكون دارسنا هذه مقدمة لدراسات أكثر تفصيلا بشأن تكاليف عنصر العمل لكل مجموعة وظيفية أو درجة مالية في كل مصلحة أو جهاز إداري مستقبلا .

وإذا ما أخذنا بالتطور الذي طرأ على الوضع وفقا للحساب الختامي لعام ١٩٩٦ فنجد أن ما تنفق على الباب الأول (من أجور ومكافآت ومزايا عينية وتأمينية وإعتماد إجمالي) للعاملين في الجهاز الإداري للدولة قد بلغ ٥٦٦١,١ مليون جنيه^(٣٩)، ما خصص لوزارة الداخلية والشرطة من مخصصات الباب الأول وقدره (١٥٧٧,٢ مليون جنيه) وقطاع العدالة والإنتاج الحربي وقدره (٥٣١,٨ مليون جنيه) أي بمجموع ٢١٠٩ مليون جنيه لقطاع الدفاع والأمن والعدالة - دون القوات المسلحة^(٤٠) - فإن ما ذهب فعلا إلى العاملين بالجهاز الإداري للدولة بنظام الكادر العام على ١٩٩٦ / ٩٥ يعادل حوالي ٣٥٥٢,١ مليون جنيه. وحيث أن عدد العاملين

بالجهاز الإداري للدولة - دون القوات المسلحة والشرطة - العاملين بنظام الكادر العام قد بلغ عام ١٩٩٦ نحو ٦٢٣ ألف موظف ومشتغل فإن النتيجة هي :

$$= \text{م س} = ٣٥٥٢,١ \text{ مليون جنيه}$$

$$٦٢٣ \text{ ألف موظف} \times ٢٨٥ \text{ يوم عمل} \times ٧ \text{ ساعات} = ٢,٨ \text{ جنيه / ساعة}$$

٢- المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري :

تستند فكرة المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري وليس عنصر العمل وحده على مفهوم نفقة الفرصة البديلة Opportunity Cost أى تلك الأموال التي خصصت لمشروع أو عمل معين بحيث خسرنا بالمقابل ما كان يمكن تحقيقه من عوائد وأرباح لو خصصت هذه الأموال في مشروع آخر أو غرض آخر .

فتكاليف العملية الإدارية تتضمن تكاليف العمالة المباشرة (أجور ومرتبآت ومكافآت ومزايا عينية مختلفة) إضافة إلى تكاليف النفقات الجارية والتي تتضمن كافة المستلزمات السلعية والخدمية ومشتملاتها المتعددة (من بنود وأنواع) ^(٣) وعمليات الصيانة علاوة على بعض تكاليف الباب الثالث (الاستخدامات الإستثمارية) والمتمثلة في تكاليف الإنشاءات الإدارية وتكاليف التآثيث وشراء المركبات المختلفة سواء لخدمة العمل الإداري أو لخدمة نقل العاملين والقيادات الإدارية ... الخ

وبرغم أن هذه المبالغ قد أفقت على العملية الإدارية فإن وجود عنصر العمل هو الأساس في إدارة وتنفيذ هذه العملية وفي إدارة المصلحة أو الجهة الإدارية ككل ومن هنا فإن حساب هذه للتكاليف الإجمالية منسوبة لعنصر العمل يفيد في استخلاص تكاليف إدارة دولا ب العمل الإداري في مصر وكيفية ترشيده ويمكن التعبير عن هذه العلاقة بالمعادلة الرياضية التالية :

^(٣) يتضمن الباب الثلثي ستة مجموعات هي المستلزمات الملعية والمستلزمات الخدمية والمشتريات بغرض البيع ونقلت تحويلية جارية ونقلت تحويلية تخصيصية واعتمادات إجمالية ونظرا لطبيعة دراستنا أسما فإن ما يدخل منها في تكاليف العمل الإداري بالأجهزة الحكومية هي المجموعات الأولى والثانية وجزء من المجموعة السابعة (اعتمادات الإجمالية) .

$$م ج = (ص ن + ص ث) \div (ع \times ي \times م) \dots\dots (٢)$$

حيث :

م ج = متوسط تكاليف عنصر العمل من تكاليف البابين الثاني والثالث كل ساعة

ص ن = صافي نفقات جارية (باب ثاني) .

ص ث = صافي نفقات إستخدامات إستثمارية (باب ثالث)

ع = عدد العاملين القائمين بالعمل فعلاً في المنظمة الإدارية .

ي = عدد أيام العمل الرسمية .

م = عدد ساعات العمل للرسمية يوميا .

إذن وبإستبعاد تكاليف القوات المسلحة والشرطة والعدالة سواء بالنسبة لنفقات الباب الأول أو الثاني أو الثالث .

ومن وقع الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري لعام ١٩٨٩/٨٨ يمكن أن نجد الآتي :

$$ص ن = ١٠٨٩٠,٣ - ١٠٠٥٤,١ = ٨٣٦,٢ \text{ مليون جنيه}^{(**)}$$

$$ص ث = ١٠٧٥,٢ - ٩٧,٩ = ٩٧٧,٣ \text{ مليون جنيه}^{(***)}$$

وبالتعبير عن هذه الكميات المالية في المعادلة رقم (٢) نستخلص النتيجة التالية:

$$م ج = \frac{٩٧٧,٣ + ٨٣٦,٢}{\text{مليون جنيه}}$$

(**) يتضمن هذا المبلغ المجموعات التالية : فوائد الدين العام المحلي والأجنبي وقدره (٣٠١١ مليون جنيه) وتكاليف القوات المسلحة (٢٩٨٤,٢ مليون) وتكاليف قطاع العدالة والشرطة (١٧٠ مليون) والدعم وخفض تكاليف المعيشة (٢٥٧٢,٥ مليون جنيه) . وصافي أعباء المعاشات (١٣٦٦,٤ مليون جنيه) . أي ما يسمى في الأدبيات المالية بالنفقات التحويلية.

(***) هذا الرقم عبارة عن الاستثمارات في قطاع الأمن والدفاع والعدالة لعام ١٩٨٩/٨٨ .

$$٥٠٠,٠٠٠ \times ٢٨٥ \times ٧ \text{ ساعة}$$

$$= \underline{١٨١٣,٥ \text{ مليون جنيه}} = ١,٨ \text{ جنيه / ساعة}$$

$$٩٧٧,٥ \text{ مليون ساعة}$$

ونظراً للصعوبات الجمة بشأن فصل الاستخدامات الإستثمارية داخل الجهاز الإداري ذاته عن تلك الخاصة بالمشروعات التي يشرف عليها بعض أجهزة الإدارة (كالمدارس والمستشفيات والصرف الصحي .. إلخ) فإن متوسط تكاليف عنصر العمل من الباب الثاني وحده تعادل ٠,٨ جنيه/ ساعة.

ومن خلال نتائج المعادلتين (١) و (٢) يمكن استخلاص حقيقة أن متوسط تكلفة ساعة عمل للموظف في الجهاز الإداري من الباب الأول وحدة تعادل ١,٧ جنيه كل ساعة وبإضافة صافي البابين الثاني والثالث البالغة في المتوسط ١,٨ جنيه كل ساعة للموظف الواحد فإن متوسط تكلفة ساعة للموظف الواحد في الجهاز الإداري للدولة ذلك العام (١٩٨٩ / ٨٨) تعادل ٣,٥ جنيه من الأبواب الثلاثة للإنفاق .

وبالتطبيق على الحساب الفختمي لعام ١٩٩٦/٩٥ نجد أن

$$\text{ص ن} = ٤٦٩٧٩ - ٤٤٣٠٦,٥ = ٢٦٧٢,٥ \text{ مليون جنيه}$$

$$\text{ص ث} = ٥٧٩٧ - ١٠٢٩,٧ = ٤٧٦٧,٣ \text{ مليون جنيه}$$

وبالتالي فإن متوسط تكاليف عنصر العمل من البابين الثاني والثالث كل ساعة

$$= \frac{٤٧٦٧,٣ + ٢٦٧٢,٥}{٥,٩ \text{ جنيه / ساعة}}$$

$$٦٢٣ \text{ ألف} \times ٢٨٥ \text{ يوما} \times ٧ \text{ ساعات}$$

* هذا الرقم يتضمن المجموعات التالية : التحويلات الجارية (١٥٤١٣,٧ مليون) والتحويلات التفصيلية (٩٨٥٧,٧ مليون) وفاض العمليات الجارية (١١١٤٧,٨ مليون) وتكاليف القوات المسلحة (٧٤١٢,٩ مليون) والشرطة (٤٧٤,٤ مليون) والباقي وقدره (٣٨٧,١ مليون جنيه) يضاف إلى صافي نفقات الباب الثاني .

** هذا الرقم عبارة عن الاستخدامات الإستثمارية في قطاع الدفاع والأمن والعدالة

(وباستبعاد النفقات الاستثمارية يكون متوسط تكاليف عنصر العمل من الباب الثاني تعادل ٢,٢ جنيه/ساعة).

والحقيقة أن الباحث في هذا المجال يجد صعوبات جمة بشأن توزيع بنود الاستخدامات الاستثمارية (الباب الثالث) بالجهاز الإداري للدولة نظراً لأنها تأتي كمبلغ إجمالي لكل قطاع من القطاعات الحكومية دون تفصيل بشأن حجم المكونات العينية والمكونات النقدية فعلى سبيل المثال جرى توزيع الاستخدامات الاستثمارية الفعلية للعام المالي ١٩٩٦/٩٥ وقُدرة ٥٧٩٧ مليون جنيه على تسع قطاعات نال منها قطاع الإسكان والتشييد (١٧١٨,٤ مليون جنيه) والزراعة والرى (١٠٣٧,٨ مليون) والدفاع والأمن والعدالة (١٢٠١,٢ مليون جنيه) والتعليم والبحوث (٦٥٤,٢ مليون) والخدمات الرئاسية (٢٣١,٧ مليون جنيه) والكهرباء والطاقة (٢٢٢,٥ مليون) والمال والاقتصاد (١٤٤,١ مليون) والسياحة والطيران (٦٢,٣ مليون جنيه) ^(١١) بيد أن هذه المبالغ لا تصرف جميعها في صورة منشآت إدارية بل أن جزء كبير منها يمول مشروعات تتولى الإشراف عليها أجهزة وزارات الجهاز الإداري للدولة - منوط دراستنا - وهو ما يستدعي الحرص في التعامل مع الأرقام الواردة في الحساب الاختامي بشأنها. لذا فقد يكون من الدقة استبعاد صافي نفقات الباب الثالث (الإستخدامات الاستثمارية) في هذه المرحلة من حسابنا لتكاليف الوقت الضائع بسبب عدم الوضوح الإحصائي بشأن أي من تلك الاستخدامات الاستثمارية تتفق على الجهاز الإداري ذاته وإياها يصرف على المشروعات غير الإدارية.

المطلب الرابع : تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالجهاز الإداري للدولة :

أولاً : وفقاً للمعامل الأجرى الصافي :

استخلصنا أن تكاليف ساعة عمل الموظف بالجهاز الإداري للدولة (وباستبعاد القوات المسلحة والشرطة) تعادل ١,٧ جنيه كمتوسط عام من الباب الأول ونحو ١,٨ جنيه كل ساعة من البابين الثاني والثالث أى بمجموع ٣,٥ جنيه كل ساعة وذلك عام ١٩٨٩/٨٨ زلت إلى ٨,٧ جنيه/ساعة عام ١٩٩٦/٩٥ ، ومن هنا وبطبيق المسوح الميدانية التي جرت من جهات عديدة بشأن توزيع وقت العمل للموظف الإداري في معظم المصالح الحكومية فقد تبين أن فاقد وقت العمل للموظف من إجمالي وقت العمل الرسمي والبالغة ٧ ساعات يومياً في دراسة د. منصور فهمي ونحو ٥٠% في دراسة عبد الخالق فاروق السابق الإشارة إليها. فإذا راعينا مقدار

التفاوت الذي قد ينشأ من مصلحة إلى أخرى ومن وزارة إلى أخرى بحكم نظام العمل من جهة وطبيعة التعامل مع الجمهور من عدمه من جهة أخرى فقد يكون من المناسب أن نأخذ بمعدل أكثر معقولية في تقديرنا لوقت العمل الضائع في الجهاز الإداري للدولة وهو ٥٠% إهدار من وقت العمل الرسمي^(١٢).

وبالتالي فإن تكاليف فاقد وقت العمل يمكن استخلاصها وفقاً للمعادلة التالية :

$$\text{ك ف} = \text{ع (م س} \times \text{ض} \times \text{ي) (٣)}$$

حيث :

ك ف = تكاليف فاقد وقت العمل

ع = عدد العاملين القائمين بالعمل فعلاً

م س = متوسط أجر الموظف في الساعة من ساعات وقت العمل الرسمي

ض = وقت العمل الضائع إلى إجمالي وقت العمل الرسمي ($٧ \times ٥٠\%$)

ي = عدد أيام العمل الرسمية سنوياً

$$\text{ك ف} = ٥٠٠,٠٠٠ (١,٧ \times ٣,٥ \times ٢٨٥) = ٨٤٧,٨ \text{ مليون جنيه سنوياً}$$

هذه هي تكاليف فاقد وقت العمل بالجهاز الإداري للدولة لعام ١٩٨٩/٨٨ وفقاً للمعامل الأجرى الصافي، أي من الباب الأول وحده، فماذا عن تكاليف الفاقد بإستخدام المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري ككل ؟

ثانياً : وفقاً للمعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري :

وفقاً للمعادلة التالية :

$$\text{ك ج} = \text{ع (م ج} \times \text{ض} \times \text{ي) (٤)}$$

حيث

ك ج = تكاليف فاقد العمل من البابين الثاني والثالث .

ع = عدد العاملين القانمين بالعمل فعلا

م ج متوسط تكاليف عنصر العمل في الساعة من البابين الثاني والثالث

$$= ٥٠٠,٠٠٠ \times (١,٨) \times (٣,٥) \times (٢٨٥) = ٨٩٧,٨ \text{ مليون جنيه}$$

أى أن تكاليف فاقد وقت العمل بالمعامل الجاري للعمل الإداري والذي يشتمل على بعض بنود البابين الثاني والثالث بموازنة الجهاز الإداري بلغت ٨٩٧,٨ مليون جنيه عام ١٩٨٩/٨٨ وحده .

وبالتالي فإن تكاليف فاقد وقت العمل وقت العمل بالجهاز الإداري بالمعامل الجاري والمعامل الأجرى الصافي هي حصيلة جمع :

ك ف + ك ج ... أى

$$٨٤٧,٨ + ٨٩٧,٨ = ١٧٤٥,٦ \text{ مليون جنيه عام ١٩٨٩/٨٨}$$

ويمكن الحصول على نفس النتيجة تقريبا إذا ضمنا المعادلة رقم (٢) بصافي نفقات الباب الأول (أجور ومرتبآت ومزايا عينية ونقدية) بحيث تصبح المعادلة كالتالي :

$$\text{م ج} = \text{أ} + \text{ص ن} + \text{ص ث}$$

$$\text{ع} \times \text{ى} \times \text{س}$$

$$\text{ك ج} = \text{ع} \times \text{م ج} \times \text{ض} \times \text{ى}$$

$$= ٥٠٠,٠٠٠ \times ٣,٥ \times ٣,٥ \times ٢٨٥ = ١٧٤٥,٦ \text{ مليون جنيه سنوياً}$$

وهكذا فإن نسبة الفاقد من تكاليف وقت العمل الرسمي بالجهاز الإداري للدولة ذلك العام (١٩٨٩/٨٨) يعادل ١٦,٦% حيث أن صافي نفقات الباب الأول بلغت ١٧٠٤,٩ مليون جنيه وصافي الباب الثاني بلغت ٧٧٨٦,١ مليون جنيه وصافي نفقات الباب الثالث بلغت ألف مليون جنيه في الجهاز الإداري للدولة ذلك العام أى بمجموع (١٠٤٩١ مليون جنيه) .

وهذه النسبة ١٦,٦% لا شك كبيرة للغاية في ظل مجتمع يعاني من أزمة اقتصادية وأزمة مديونية ناهيك من عدم كفاءة الجهاز الإداري للدولة ذاته.

المطلب الخامس : مزايا هذا المنهج وكيفية تلاقي الإهدار المالي والاقتصادي:

نعتقد أن النتائج التي جرى استخلاصها بإستخدام هذا المنهج التحليلي الجديد في التعامل مع اقتصاديات التشغيل بالجهاز الحكومي تمتدعى التوسع في شرحه لدى القيادات الإدارية في الأجهزة الحكومية المختلفة لضمان تطبيقه باستمرار في تحليل اقتصاديات التشغيل في هذه الوزارة أو تلك ، وهذه المصلحة أو تلك بصورة دورية للحد من التوسع الإنفاقي البذخي وترشيد الإنفاق والتشغيل.

فوجود أداة منهجية للتحليل تتميز بالبساطة والوضوح من شأنها توجيه متخذ القرار في كل مصلحة أو وزارة نحو وضع بدائل وسياسات متنوعة لتخصيص وتوزيع الموارد المتاحة لديه بصورة أكثر كفاءة ، كما أن هذا الإطار ينبغي النظر إليه على مستوى الأداء بالجهاز الحكومي ومجالات الحد من الإنفاق الحكومي دون التأثير سلبيا على مستويات المعيشة للعاملين بأجهزة الدولة .

كيف يمكن تلاقي هذا الإهدار المالي والاقتصادي ؟ وما هي السياسات المطلوبة لتحديث الإدارة المصرية ؟

نستطيع أن نشير هنا إلى مجموعة من السياسات والمحاور تتشابك معا وتتداخل بحيث نتمكن من خلالها من وقف هذا التمرب المالي ونسيطر بها على ذلك الأخطبوط الإداري غير المناسب لاقتصادنا وظروفنا ومن أهم هذه السياسات :

أولاً : المحور التنظيمي والإداري :

١- أن نمط العمل الإداري الراهن يحتاج إلى إعادة نظر شاملة ، فكثير من الوزارات والمصالح تحتشد بإعداد كبيرة وغير ضرورية من الموظفين والسعاه بينما هناك مصالح ووزارات أخرى تعاني من نقص في إعداد العاملين خاصة تلك المصالح والوزارات التي تقدم خدمات للجماهير.

٢- يتطلب الأمر إعادة تنظيم العمل بالوزارات والمصالح ذات الصلة بالخدمات الجماهيرية بحيث يكون هناك نويات عمل مسانبة تدعم في حال الضرورة بنقل

الموظفين من المصالح المكتظة إلى المصالح ذات الصلة بالجماهير. فهذا "الترهل الإداري" يستدعي إستنباط مقررات وظيفية ومعدلات أداء نمطية أكثر دقة وإنضباطاً .

٣- يحتاج الأمر إلى إعادة نظر في مكان العمل بالمصالح والوزارات بحيث نتلافى مظاهر التسيب وعدم الانضباط والجلوس دون عمل أو قراءة الجرائد وتناول وإستقبال الزائرين وذلك بالتباع نظام الاتصالات المفتوحة والمكشوفة كما هو حادث في نظم الإدارة الناجحة باليابان والدول الانجلوسكسونية .

٤- تلافى تعدد الأجهزة التي تمارس أنشطة متشابهة أو نفس النشاط تقريبا (كما هو حادث في أجهزة وهيئات وزارة التعمير والإسكان ووزارة النقل والمواصلات ووزارة الزراعة ... الخ) ودمج هذه المصالح والوزارات .

٥- إعادة النظر في أساليب البناء التنظيمي داخل الوزارات والمصالح بحيث تتحقق السيوالة والانسيابية والمرونة في هذه الهياكل وفقا للأهداف المناطة بكل تقسيم تنظيمي ، وربما يكون من المناسب انتهاج أسلوب مجموعات العمل بدلا من التقسيمات التنظيمية النمطية (نمط إداري مركزي - إدارة عامة - إدارات فرعية - أقسام .. الخ) فمن شأن هذه الأنماط التقليدية بطء الإجراءات وطول خطوط السلطة والتنازع في الاختصاصات والصراع الوظيفي غير المبرر

٦- إن إحتشاد المصالح والدواوين الحكومية بالوظائف المكتنبة (حوالي ٤٥% إلى ٥٠%) قد أدى لتشوهات في علاقات العمل واختلال في التوازن بين الوظائف التخصصية وتلك المكتنبة وبقية الوظائف المعاونة ويترتب على كل ذلك خلق منازعات وصراعات وظيفية وضعف مستوى الأداء وتموه الاختصاصات .

ثانياً : المحور الاقتصادي والمالي :

نعتمد أن الحاجة قد أصبحت ماسة لحصر وتحديد الثروة العقارية الحكومية وكذلك ممتلكاتها المادية ووضع سياسات متعددة وبدائل متنوعة لتعظيم الفوائد من هذه الممتلكات وتقليص الخسائر من بقائها دون استثمار أو إستخدام وفي هذا الصدد يتطلب الأمر :

١- لقيام بتأسيس قاعدة معلومات متكاملة عن ممتلكات الحكومة من ثروة عقارية وأراضى ومباني وقد يكون من المناسب تكليف الجهاز المركزي للتنظيم

والإدارة أو مركز معلومات مجلس الوزراء بهذه المهمة ووضع بدائل أمام رئيس الوزراء لإستخدام أو إستثمار أو بيع بعض هذه الممتلكات للإستفادة من عائد البيع في إتجاهات أخرى .

٢- وقف الإسراف في إنشاء أبنية حكومية جديدة برغم كفاءة القائم فعلا كما حدث بالنسبة لمجمع مصالح وزارة المالية ومصلحة الضرائب على المبيعات ومجمع وزارة الكهرباء والتبذير في تأثيثه .

٣- دراسة مدى كفاية وكفاءة مخصصات الصيانة لهذه الأصول العينية .

٤- التقييم الدورى لأداء إبتداعات أبواب الإتفاق الثلاثة بالأجهزة الحكومية ومدى تناسبها مع العمليات الإدارية التي تقوم بها كل وزارة أو مصلحة على حده

٥- دراسة نمط الإتفاق الجاري وتكاليفه وكيفية ترشيده في ضوء معدلات نمطية للإستهلاك الحكومي (كهرباء - مياه - اتصالات ... الخ)

٦- دراسة التوزيع الأجرى من واقع الحساب الختامى للدولة ووضع المقترحات والبدائل بشأن سياسات الأجور للعاملين بالدولة وأجهزتها المختلفة أمام متخذ القرار .

ونعتقد أن نجاح مشروع كهذا يحتاج إلى عقلية غير تقليدية تتمتع بروح المبادرة والتحدى لشروط مقيدة وعقليات جامدة تعشش في بنية الإدارة المصرية وتقاوم كل محاولات التجديد والابتكار وتحارب بكل رعونة كل من يحمل رغبة صادقة للتطوير والتنمية الجادة والحقيقية .

* * * * *

المبحث الخامس

المشتريات الحكومية ودورها

في تنمية الطلب المحلي

استقر الفكر الاقتصادي الكلاسيكي منذ كتاب آدم سميث الشهير " البحث في أسباب ثروة الأمم " للصادر عام ١٧٧٦، على مجموعة من المرتكزات والمفاهيم النظرية في مجال الإنتاج والتوزيع في ظل النظام الرأسمالي الحديث ، وكان من أهم هذه المرتكزات هو الإعتماد على آليات العرض والطلب في توجيه وتخصيص الموارد وعبر المنافسة الكاملة وتقسيم العمل تتولى اليد الخفية invisible hands إحداث التوازن المطلوب في الاقتصاد الرأسمالي^(٤٦)

وتتحقق الرفاهية للأفراد والجماعات دون تدخل أو وصاية من الدولة التي ظلت في نظرهم مجرد أداة لضمان الأمن والاستقرار للدخل والخارجي^(١٤).

بيد أن الأزمة الاقتصادية الخائفة التي عرفت بأسم الكساد العظيم great depression التي طالت لأكثر من خمس سنوات (١٩٢٩-١٩٣٤) وامتدت بتأثيراتها الكاسحة من شواطئ الولايات المتحدة غربا إلى دول أوروبا الغربية وأدت إلى إفلاس وانهيار عشرات آلاف من المشروعات الصناعية والمالية وفاقمت من البطالة بحيث قدر عدد المتعطلين في الولايات المتحدة وحدها بنحو ١٤ مليون إنسان (بما يعادل ربع القوى العاملة وقتئذ) ففلمت ٨٥ ألف مشروع وفقدت تسعة ملايين من حسابات الائحة وأنها خلالها الجهاز المصرفي ونهاى فيها نشاط قطاع البناء والإسكان بمقدار ٩٥% وانخفض الدخل القومي الأمريكي إلى أقل من النصف تقريبا (من ٨٧ مليار دولار عام ١٩٢٩ إلى ٣٩ مليار دولار عام ١٩٣٣)^(١٥).

كل هذا قد عصف بأسس ومفاهيم ومرتكزات النظرية الاقتصادية الكلاسيكية وبمفهوم " الدولة الحارسة " garading state فلم يقلع قانون "ساي" القاضي بأن العرض يخلق الطلب المساو له في أعاده التوازن للمختل بين العرض والطلب ولم تلح كذلك نظريتهم في التشغيل والإنتاج والإستثمار في استعادة التوازن المفقود .

وفي ظل هذا المناخ الاقتصادى الخافق وما ترتب عليه من حالة لارتباك والنباس فكريين قدم الاقتصادى الإنجليزى جون ماينارد كينز J.M. Keynes مفاهيمه النظرية الجديدة وحض أسس النظرية الكلاسيكية فيما عرف بعد ذلك بالثورة الكينزية .

فعبّر نقد علمى متماسك للنظرية الكلاسيكية سواء في دراسته المبكرة عام ١٩٣٠ المعنونة " بحث في النقود " Treatise On Money أو في كتابه العميق المحتوى " النظرية العامة في التشغيل والنقود والفائدة " عام ١٩٣٥ قدم كينز أسسا جديدة في إدارة الطلب في المجتمع الرأسمالى الحديث معتمدا على إخال الدولة كعنصر رئيسى في النموذج الاقتصادى ووصل إلى حد القول بضرورة إيجاد ذريعة PRETEXT لحفر الأرض ثم ردمها لزيادة الإتفاق ورفع الميل إلى الإستهلاك في فترات الكساد^(١٦).

"So gold mining is the only pretext for digging holes in the ground which has recommended itself to bankers as sound

finance and each of these activities has played its part in progress
failing something better "

وتزامن مع هذه الأطروحات النظرية الجديدة محاولات من جانب كبار الساسة في الولايات المتحدة والدول الأوربية للخروج من أسر الأزمة الاقتصادية العاصفة باتباع مجموعة من السياسات الاقتصادية غير التقليدية .

وهكذا ظهرت سياسات الدكتور " شاخت " في ألمانيا خلال الفترة من ١٩٣٢ حتى ١٩٣٥ وسياسة ليون بلوم في فرنسا التي عرفت بسياسة القوة الشرائية عام ١٩٣٦ وسياسة روزفلت في الولايات المتحدة المعروفة بسياسة العهد الجديد New Deal عام ١٩٣٣^(١٧) .

ومنذ ظهور كتاب جون ماينارد كينز عام ١٩٣٥ انقسم للتاريخ للفكر الاقتصادي الرأسمالي الى مرحلتين متميزتين تماما ، ما قبل المرحلة الكينزية وما بعد كينز .

فبعد سياسة خلق الطلب الفعال Effective Demand أصبحت الدولة والإنفاق العام و الحكومي عنصرا أساسيا في النموذج الاقتصادي الحديث وآليات توازنه .

ففي الولايات المتحدة زاد الإنفاق الحكومي والعام من ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٣٨ الى ٢٢% عام ١٩٧٢^(١٨) وفي المملكة المتحدة زاد الإنفاق الحكومي من ٢٤% عام ١٩٣٨ الى ٣٨ و ٩% عام ١٩٤٨ ثم عاد الى الانخفاض خلال الفترة التكتيسيرية الى ما دون ٢١ و ٨% عام ١٩٨٤^(١٩)، مما أدى لزيادة البطالة في بريطانيا من ١٥ مليون عاطل في يونيه ١٩٨٠ الى ٣ و ٢ مليون متعطل في يونيه ١٩٨٥^(٢٠)

وفي المملكة السعودية زاد الإنفاق الحكومي من ٦٣ و ١٠ مليون ريال سعودى عام ١٩٧٢/٧١ الى ان بلغت ١٨٠ مليار ريال عام ١٩٨٠/٧٩ ثم الى ٢٦٠ مليار ريال عام ١٩٨٦/١٩٨٥^(٢١) .

وبرغم المحاولات النظرية الجديدة التي قدمها " مالتون فريدمان " M. Fridman ومدرسة النقديين الجدد في الولايات المتحدة للعودة الى مفهوم الدولة للحارسه وتبنى لإدارة للرئيس رونالد ريجان لبعض أفكارها وسياستها فقد ظل الفكر الكينزى هو الأساس والأداة السياسية والاقتصادية الأكثر ضمنا لمعالجة الاختلالات

الهيكلية التي تشهدا الاقتصاديات الرأسمالية بين الفينة والأخرى ومعالجة الأزمات الدورية فيها .^(٥٦)

المطلب الأول: تطور الإنفاق العام في مصر ومشكلات قياسه

قبل الخوض في دراسة تطور للتدخل الحكومي في مصر في النشاط الاقتصادي وبالتالي تطور الإنفاق العام بكل مشتملاته ينبغي التمييز بين ثلاثة مفاهيم أو مصطلحات تعبر في مضمونها الإجمالي عن معنى الإنفاق العام وهي :

الأول : مصطلح الإنفاق العام يتضمن جميع أنواع الإنفاق الذي تقوم به الأجهزة الحكومية والهيئات الاقتصادية والشركات التي تملكها الحكومة أو تتبع لها سواء بالملكية أو بالإدارة أو بهما معا .

الثاني : مصطلح الإنفاق الحكومي يقتصر على دائرة أضيق من المفهوم السابق حيث ينحصر في الإنفاق الذي تتولاه الأجهزة الحكومية الواردة في وثيقة الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي (الجهاز الإداري- الإدارة المحلية – الهيئات الخدمية) ودون أن تشمل على الإنفاق الذي تقوم به الهيئات الاقتصادية أو الشركات التابعة للقطاع العام أو ما يسمى قطاع الأعمال العام .

ودخل هذا النطاق ينبغي للدرس أن يميز بين الإنفاق الحكومي الصافي والإنفاق الحكومي الإجمالي حيث ينبغي لمعرفة الإنفاق الحكومي الصافي أو الحقيقي استبعاد النفقات التحويلية من الإنفاق الحكومي وهي غالبا تزيد عن ٦٠% من الإنفاق الحكومي للوارد في وثيقة الموازنة العامة أو الحساب الختامي .

الثالث : مفهوم أو مصطلح المشتريات الحكومية حيث يستبعد هذا المفهوم جميع أنواع النفقات التحويلية كالدعم السلعي وإعانات الإنتاج وكذا مخصصات الأجور والمرتبآت ٠٠ الخ ويكاد ينحصر هذا المفهوم في المجموعة الأولى والثانية من الباب الثاني (المستلزمات السلعية والمشتريات للخدمة) والاستخدامات الإستثمارية (الباب الثالث) وقد درجت التقارير الاقتصادية الصادرة عن المؤسسات الدولية على استخدام تعبير " الإستهلاك الحكومي العام General Government Consumption للدلالة عن معنى أكثر ضيقا وهو ما دفع بعض الباحثين إلى الأخذ عن هذه المصادر دون تحليل عميق لجوهر مضمونه ، فهذا التعبير يقتصر على مجموعتي المستلزمات السلعية و الخدمية من الإنفاق الجاري بالجهاز الحكومي بالإضافة إلى الأجور والمرتبات ونفقات لقوات المسلحة والدفاع ويستبعد بالمقابل

الطلب الناشئ عن الهيئات الاقتصادية والشركات المملوكة للدولة .لذا تقدر هذه المصادر الدولية الإستهلاك الحكومي العام في مصر في حدود ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي لعام ١٩٩٨^(٥٣)

وسوف نعالج بالتفصيل كل واحدة من هذه المفاهيم والمصطلحات في مرحلة لاحقة من هذا المبحث .

وفي مصر .. بدأت الحكومة للتدخل في النشاط الاقتصادي منذ وقت مبكر حين ساهمت في إنشاء بنك التسليف الزراعي عام ١٩٣٠ ثم في إنشاء البنك الصناعي عام ١٩٤٧^(٥٤) .

لقد زادت النفقات العامة في مصر من ٧٧ مليون جنية عام ١٨٨٠ الى ١٠٧ مليون عام ١٩٠٠ إلى أن بلغت نحو ١٥ مليار جنية (بالمعنى الصافي) عام ٨٣/ ١٩٨٤^(٥٥) . وهكذا زادت نسبة النفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي من ٢٧ و ٣ % عام ٥١/ ١٩٥٢ إلى ٦٢ و ٤ % عام ٦٩/ ١٩٧٠^(٥٦) .

جدول رقم (١٧)
تطور الإنفاق الحكومي في مصر خلال الفترة ١٩٧١/٧٠ - ٢٠٠٠/٩٩
(حكومة مركزية - إدارة محلية - هيئات خدمية)

" بالمليون جنية "

إجمالي الإنشاءات	الإنشاءات الإستثمارية		الإنشاءات الجارية		المسنة
	باب ربيع	باب ثلث	باب ثلث	باب أول	
٢٥٧٨,٥	٤١٨,٥	٢٧١,٥	١٤٦٨,٨	٤١٩,٧	٧١/٧٠
٢٧٥١,٦	٤٢٢,٩	٢١٧	١٥٥٤,٧	٤٤٦	٧٢/٧١
٣١٩٦,٥	٤٨٦,٩	٣٩٦,٣	١٧٧٢,١	٥٤١,٢	١٩٧٣
٣٩١٧,٦	٥٠٥,٩	٥٠٢,٥	٢٣١١,٧	٥٩٧,٥	١٩٧٤
٥١٦٦,٧	٦٨٩,١	٧٣٢,٢	٣٦٩٢,٥	٦٥٢,٩	١٩٧٥
٥٥١٤,٦	٦٩٤,٧	٥٠١,٧	٣٥٥٠	٧١٨,٢	١٩٧٦
٦٩٢٦,٦	١٣٦٣,٣	٧٦٢,٧	٣٨٥٨	٩٤٢,٦	١٩٧٧
٨١٤٣,٨	١٠٦٠,٧	١٣٢١,٩	٤٦٦١,٢	١١٠٠	١٩٧٨
١٢٩٠٨,٨	٢٠٦٤,٦	١٦٧٩,٣	٧٩١٧,٢	١٢٥٧,٧	١٩٧٩
١٧٧٨١,١	٢٥٤٣	٢١٨٣,٧	١١٢٠٠,٢	١٧٥٩,٢	٨١/٨٠
٢٣٦٠٩,٥	٣٧٧٧	٢٥٠٤,٦	١٤٩٠٠,١	٢٤٢٥,٨	٨٢/٨١
٢٦٤٣٣,٦	٤٣٨١,٤	٢٥٦٩,٧	١٦٥١٠	٢٩٧٣	٨٣/٨٢
٢٩١٥٥,٤	٥٠٦٠,٣	٢٩٠٧,٥	١٧٧١٢,٤	٣٤٧٥,٢	٨٤/٨٣
٣٤٢٢٨,٤	٦٢٧٢	٣٢٦٧,٤	٢٠٧٥٤,٩	٣٩٢٤,١	٨٥/٨٤
٦٥٠٤٧,٣	٦٦٧١,٣	٧٠١٧,٤	٣٧٨٢٧,٩	١٣٥٣٠,٧	٩٥/٩٤
٧١٤٩٢	٧٤٦٦,٧	٧٧٣٤,٨	٤٠٥٦٩,٨	١٥٧٢٠,٧	٩٦/٩٥
٩١٥٢٦,٥	٩٨٥٤	١٠٩٨٤,٧	٤٨٠٩٣,٦	٢٢٥٩٤,٢	٩٩/٩٨
٩٩٤٥٣	١٠٤٠٠,٤	١١٩٤٣	٥١٨٠١,١	٢٥٣٠٨,٥	٢٠٠٠/٩٩

المصدر : مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات ١٩٧٦ (ص ٢٠٤٨) ١٩٧٨ (ص ٤٠٧,١٨٠,٣٣٨) ١٩٧٩ (ص ٥٤,٤٥٦,٨٠) ١٩٨١/٨٠ (ص ٤٠٤٨,٣٣٦) ١٩٨٢/٨١ (ص ٤٠٤٨,٣٣٦) ١٩٨٣/٨٢ (ص ٥٠,١٤) ٨٣/٨٢ ١٩٨٤ (ص ٥٠,٦٦,٦٨,٣٨٠) ١٩٨٥/٨٤ (ص ٤٠,٦٨,٣٨١) ١٩٨٦/٨٥ (ص ١٦/٩٥) ١٩٨٧/٨٦ (ص ١٢,٠١٢) وموازنة ٢٠٠٠/٩٩ المنشورة الاقتصادية للبنك الأهلي ، المجلد (٥٢) للعدد الأول ١٩٩٩ ص ٢٦ .

وتواجه الدارس في مجال الإنفاق العام بصفة عامة والإنفاق الحكومي على وجه الخصوص مجموعة من المشكلات الفنية والمحاسبية تجعل من الصعب في أحيان كثيرة صياغة أساس منهجي موحد لاتساق البيانات ذلك أن النظام المالي الحديث يعتمد على ثلاثة عناصر أساسية هي :

- ١- فلسفة وأهداف للنظام المالي (محايد- تدخل- استثماري أو رأسمالي.. الخ)
- ٢- اختيار الأدوات المالية لترجمة هذه الأهداف (ضرائب ، رسوم .. الخ)

٣- التنظيم الفني أو الفن المالي المتبع.

وهنا (الفن المالي) تكمن حصرا صعوبات دراسة النشاط المالي للحكومات في معظم دول العالم الثالث ، وذلك نظرا للتقلب الحادث في أسلوب عرض هذا النشاط وتبدل الأشكال التي تتخذها وثيقة الموازنة العامة للدولة .

وفي مصر التي تعرضت منذ عام ١٩٥٢ لتغيرات هائلة على صعيد التشريع والهيكل الإداري والتنظيمية وهما عكس نفسه على أعاده تبويب الموازنة العامة للدولة من فترة إلى أخرى وتفاوت الأهمية النسبية للموازنات المستقلة (موازنة صندوق الطوارئ مثلا عام ١٩٦٨ والموازنات الملحقة ..الخ) في عدم وحدة أساس المقارنة وهو ما أثر بدوره كذلك على حركة الكميات المالية الواردة بوثيقة الموازنة من عام لآخر بحيث يعطى إطباعاً مغايراً ومخالفاً لمسار إتمادات الموازنة العامة والإنفاق الحكومي الحقيقي .

نذكر على سبيل المثال وليس الحصر الحالات التالية :

١- ابتداءً من عام ١٩٦٣/٦٢ أعيد تنظيم الموازنة العامة للدولة وقسمت إلى موازنتين الأولى موازنة خدمات وتشمل على الحكومة المركزية والإدارة المحلية والهيئات الخدمية والثانية موازنة الأعمال وضمت الهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية الأخرى .

ثم أعيد تنظيم الموازنة عام ٦٩/٦٨ فأصبحت تشمل على خمسة موازنات هي الجهاز الإداري والمؤسسات العامة وتتبعها شركات القطاع العام وموازنة صناديق التمويل الخاصة ثم موازنة صندوق الإستثمار ** وأخيراً موازنة الخزينة العامة ^(٥٧) ثم أعيد تنظيم الموازنة العامة للدولة مرة أخرى بصور القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ الذي فصل موازنة الهيئات الاقتصادية عن بقية الموازنة العامة للدولة وأبقى الصلة بينهما فيما يزول من فائض أعمال هذه الهيئات إلى الموازنة العامة أو ما تحصل عليه من دعم حكومي لتغطية العجز والخسائر في نتائج أعمالها. وهي خطوة سببت خسارة قومية واستنزاف مالي للدولة من ناحية وخلقت دول داخل الدولة تمثلت في الهيئات الاقتصادية الكبرى التي حققت أرباحاً

* أعيد تنظيم الموازنة العامة للدولة خلال الفترة محل الدراسة أكثر من أربعة مرات في العام المالي ١٩٦٣/٦٢ والعام المالي ١٩٦٩/٦٨ وعام ١٩٧٦ وعام ١٩٧٩ ثم عام ١٩٨٠/١٩٨١ .
** ليتبدل في موازنة ١٩٧٣ بصندوق لودائع والتأمينات ثم في عام ٨٠/٨١ وحل محله بنك الإستثمار القومي.

كبيرة لأسباب لاتعود الى كفاءة الإدارة فيها بقدر ما تعود الى ظروف المنتج الذي تقدمه هذه الهيئات (قناة السويس - البترول) وما انتهجته هذه الهيئات من نظم مستقلة للأجور والمكافآت والإنفاق عموما استنادا الى ما تسمح به قاعدة الاستحقاق المعمول به لدى هذه الهيئات .

٢- لقد صاحب كل ذلك تغيرات تنظيمية اقتضت إختلاف تبعية بعض الجهات من قطاع إلى آخر ومن وزارة إلى أخرى، كما أدى ذلك إلى تعدد المسميات والمصطلحات الواردة في صلب وثيقة الموازنة العامة ، فالهيئات العامة استبدلت عام ١٩٧٥ بمسمى " الهيئات الخدمية " وأعيد بالتالي توزيع بعض هذه الهيئات بين مختلف القطاعات (٤٠ هيئة عام ٧١/٧٠ أصبحت ٦٦ هيئة عام ١٩٨٥/٨٤) .

كذلك بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية (٤١ مؤسسة) التي استبدلت باسم المؤسسات العامة عام ١٩٧١ ثم ألغيت عام ١٩٧٥ (القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥) ثم أعيدت مرة أخرى تحت مسمى الهيئات القابضة عام ١٩٨٣ .

٣- أما صناديق التمويل الخاصة وعددها ٦ صناديق * فقد تحولت عام ١٩٧٦ الى هيئات اقتصادية بل إن إحداها (صندوق الإستثمار) تحول في العام المالي ٨٠/١٩٨١ الى بنك الإستثمار القومي .

٤- أما الجهاز الإداري للدولة فقد ظل لفترة طويلة يشمل البيانات الخاصة بأجهزة الحكومة المركزية والإدارة المحلية معا (حتى عام ١٩٧٦) وقد بدا من الصعب في بعض السنوات فصلهما عن بعضهما البعض **.

وهكذا من ناحية تأثير التغيرات التنظيمية والإدارية على مستوى الدولة في توحيد أسس المقارنة للكميات المالية المعتمدة بالموازنة العامة للدولة ، ومع ذلك ظل من الممكن إجراء المقارنة على المستوى التجميعي Macro للفترة محل الدراسة دون أن تتأثر عمليات المقارنة بالبيانات المشار إليها آنفا .

* صندوق الإصلاح الزراعي - صندوق تحسين الأقطان - صندوق دعم الأسمدة - صندوق الأراضي الزراعية - صندوق تمويل مشروع إنقاذ آثار النوبة - صندوق تمويل مشروعات الآثار والمتاحف ،
** صدر القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الإدارة المحلية بالمحافظات ثم عدل بالقانون ١٥١ لسنة ١٩٦١ والقانون ٥٤ لسنة ١٩٦٣ ثم صدر القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ ولكن استقلا نسبيا قد منحه للحكم المحلي بصور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ثم عدل للنظام عن ذلك وأصدر القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الإدارة المحلية المحل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ ثم عدل بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بما يعكس عدم وضوح وفسفة الحكم المحلي واللامركزية في الإدارة المصرية.

أما الأسباب الفنية لإختلاف البيانات الواردة بالموازنة (بالزيادة أو الانخفاض الظاهريين) فيمكن إيرادها في الأتي :

١- قد تعود الزيادة لظاهرة النفقات العامة الى إختلاف طريقة قيد الحسابات ، فإذا طبقنا مثلا في إحدى السنوات قاعدة " تخصيص الإيرادات العامة " أى السماح لبعض الهيئات أن تستنزل من نفقاتها ما تحصل عليه من إيرادات بحيث لا يدخل في الميزانية العامة الأ صافي النفقات عن الإيرادات ثم الغي العمل بهذه القاعدة في سنة أخرى ودخلت النفقات العامة كلها في الموازنة العامة للدولة فإن هذه الزيادة في النفقات ناتجة عن تغيير في الفن المالي وليست زيادة حقيقية ^(٩٨)

٢- قد تعود الزيادة في النفقات العامة كذلك الى زيادة المدة موضوع التقدير عن المدة المعتادة وهي سنة ميلادية كاملة وهو ما حدث في موازنة العام المالي ١٩٧٢ / ٧١ وكذلك في موازنة ١٩٨١ / ٨٠ .

٣- وقد تعود الزيادة - أو النقص - إلى إختلاف الفن الإحصائي ذاته ، فعلى سبيل المثال لنخفضت المصروفات الحكومية عام ١٩٦٧ / ٦٦ عن العام السابق وبينما تشير القراءة السطحية الى تخفاض الإنفاق الحكومي في ذلك العام فإن المحلل المدقق يكتشف أن السبب يرجع الى حذف أثمان مشتريات مؤسسة القطن ذلك العام من جانب الإستخدامات واثمان المبيعات من إيرادات النشاط الجاري اكتفاء بإدراج الفائض من عمليات القطن في هذه الإيرادات ^(٩٩) .

وفي موازنة عام ١٩٧٣ استبعدت من موازنة المؤسسات الاقتصادية مؤسستان هما الهيئة العامة لبناء السد العالي والمؤسسة المصرية للسينما اللتين إنتقلتا إلى موازنة الهيئات العامة في ذلك العام مما أظهر بنود الإنفاق في المؤسسات العامة بأقل من حقيقتيهما ^(١٠٠) .

وكذلك ما تتبعته وزارة الخزانة عام ١٩٦٧ / ٦٦ من إضافة حسابات الأمانات والمبالغ المودعة على ذمة الغير الى الإيرادات برغم اعتراض جهاز المحاسبات على ذلك الأجراء الذي أظهر الإيرادات بأكثر من حقيقتها ^(١٠١) .

٤- يؤدي تعدد الميزانيات وتداخل حساباتها الى صعوبات جمة في مجال رصد ظاهرة الإنفاق الحكومي الحقيقي ، ذلك لأن النفقات العامة لا تخرج عادة في وثيقة واحدة خاصة في الحالات التي تتطلب فيها الظروف وجود أكثر من

موازنة واحدة (الموازنة العادية ، موازنة الطوارئ، الموازنات المستقلة ،
الموازنات غير العادية ٠٠ الخ) ومع هذا للتدخل يصعب معرفة النفقات
العامة الحقيقية أحيانا كثيرة ^(١٢)

٥- كذلك يساهم الأساس المعتمد في المحاسبة الحكومية (النقدي أو الاستحقاق)
في إضافة تعقيدات جديدة للبحث .

وقد يكون من المناسب للتوقف هنا قليلا لشرح ماتعنية قاعدتي المحاسبة هاتين
وتبيان درجة تأثيرهما على توحيد أسس المقارنة الزمنية وعلى استخراج الدلالات
الاقتصادية للاتفاق الحكومي من ناحية أخرى ^(١٣)

١- الأساس النقدي :

وبمقتضى هذه القاعدة تثبت العمليات في وقت قبض الموارد أو دفع المصروفات
سواء كانت المقبوضات أو المدفوعات تخص السنة المالية التي أجريت فيها أم تخص
سنوات مالية أخرى ، وسواء كانت هذه المصروفات تتعلق ببضائع أو خدمات
مستهلكة أو تتعلق بعمليات رأسمالية ، فإذا صدر أمر بشراء بضائع في سنة ١٩٩٠
ودفعت قيمتها في عام ١٩٩١ ووردت في عام ١٩٩٢ فإنها طبقا للأساس النقدي
تعتبر مصروفا في سنة دفع قيمتها وهي ١٩٩١ وكذلك إذا استحققت ضرائب على
ممول في عام ١٩٩٠ وسددها في عام ١٩٩١ فإنها تعتبر إيرادا للدولة في عام ١٩٩١

ويترتب على اتباع هذا الأساس بصفة عامة أن مبالغ الإعتمادات التي لم تدفع
حتى نهاية السنة المالية تعتبر وفرا ويبطل العمل بها ويتم الدفع على إعتمادات السنة
المالية التي سيثبت فيها المصروف عند انقائه، وكذلك فإن الإيرادات حتى ولو كانت
مستحقة لاثبتت في الدفاتر كديون مستحقة بل تترك للإثبات في السنة التالية عند
قبضها فعلا.

ويظهر الحساب الختامي للدولة طبقا للأساس النقدي جملة المصروفات التي
صرفت فعلا خلال السنة المالية موزعة على أبواب وبنود الموازنة وكذلك ما تم
تحصيله فعلا خلال نفس السنة . وهكذا يبدو واضحا أن الأساس النقدي برغم بساطته
ووضوحه أثناء فحص الحساب الختامي بواسطة السلطة التشريعية فإن أهم ما يوجه
إليه من نقد أنه يأخذ العمليات النقدية فقط في الحساب دون العمليات الأجلة، وبالتالي
فإن النتائج المستخرجة من النظام المحاسبية التي تقوم على هذا الأساس لا تعبر عن

المركز المالي الحقيقي ، وكذلك صعوبة تحديد التكلفة الحقيقية لبعض أوجه النشاط الحكومي لأنه في ظله لا تمثل في عناصر التكاليف إلا العناصر النقدية فقط .

هذا ويمكن في ظل الأساس التقدي التحكم في نتائج السنة المالية تحكما غير طبيعي بغية استفاد الإعتمادات المالية وعدم تحقيق وفورات تؤول الى الخزنة العامة عن طريق الدفع المقدم لمشترىات أو خدمات لا لزوم لها في السنة المالية الحالية وكان من الممكن تأجيلها للسنة التالية .

كذلك فانه من الممكن لبعض مصالح الإيرادات أن تطلب دفعات مقدمة من تلك المستحقة على المنشآت بغية إظهار المتحصلات بأكثر مما ينبغي أو التراخي في التحصيل في نهاية السنة المالية فتنتقل بذلك موارد كان من الممكن تحصيلها الى سنة مالية تالية وبذلك تقصد المقارنات بين السنوات المالية.

٢- أما أساس الاستحقاق :

فيقوم على إثبات الإيرادات الخاصة بالفترة المالية بغض النظر عما اذا كان قد تم تحصيل قيمتها خلال هذه الفترة أو لم يتم تحصيلها ، كذلك الأمر بالنسبة للمصروفات فانه يخصم بها على الفترة المالية متى كانت هذه المصروفات مستحقة طالما أنها تخص تلك الفترة ، كما تستبعد منها المبالغ المقدمة لأنها تخص فترات مستقبلية وليست الفترة الحالية ، ومعنى آخر يتطلب الأمر إجراء التسويات الخاصة بالمستحقات والمقدمات في نهاية السنة المالية قبل الوصول الى نتيجة الأعمال.

ومن مزايا هذا النظام أن المركز المالي الذي يعد في نهاية السنة المالية يكون أكثر تعبيراً عن الحقيقة لأنه يعترف ببضاعة الجرد والمدفوعات المقدمة والمصروفات المؤجلة ، ويأخذ بتقسيم المصروفات الى ايرادية ورأسمالية فضلا عن أنه يمكن من إعطاء قائمة صحيحة بالموجودات والالتزامات ويساعد على أعداد تقديرات دقيقة بالنسبة للسنوات المالية المقبلة ، كما أنه يمكن من الأخذ بنظم حسابات تكاليف دقيق في المحاسبة الحكومية مما يؤدي الى تحديد تكاليف الأنشطة التي ترأولها الدولة والخدمات التي تؤديها ، غير أنه يعاب على أساس الاستحقاق انه يحتاج الى خبرة كبيرة وعدد كبير من الخبراء بالنظم المحاسبية مما يؤدي الى زيادة النفقات العامة التي تصرف على الخدمة المحاسبية ، فضلا عن أنه يؤدي الى تأخير إقفال السنوات المالية وإمتدادها الى ما بعد نهاية السنة المالية بكل مستحقاتها فقد تتأخر المطالبات المستحقة على الجهات الحكومية الى ما بعد نهاية السنة المالية بوقت طويل كاجور

النقل بالسكك الحديدية التي كانت تتعامل مع الوحدات الحكومية على أساس تأدية الخدمات لولا ثم يتم تحديد قيمة هذه الخدمات والمطالبة بها .

كذلك قد ينشأ هذا الوضع بالنسبة للإقتضاءات الحكومية المختلفة كإقامة المدارس أو الكبارى أو تعبيد الطرق فقد تنتهي الأعمال أو يتم أجزاء منها حتى نهاية السنة المالية ولا يتحدد قيمة ما تم إلا بعد مرور وقت ملحوظ من تاريخ نهاية السنة المالية ، الأمر الذي يؤثر على إعداد الحسابات الختامية وتأخير تقديمها الى السلطة التشريعية والرقابية المختلفة في المواعيد المحددة قانونيا أو دستوريا. فضلا عن أن ذلك يؤدي إلى ازدواج العمل بالوحدات المحاسبية إذ تقوم بالعمل في سنتين ماليتين في وقت واحد ، حساب السنة الجارية وحساب للسنة المالية السابقة .

وفي مصر وقيل صدور قانون الموازنة الجديد رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديله بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٩ كان العمل يسير على الأخذ بالأساس النقدي بالنسبة للمصروفات والمولد غير أنه بالنسبة للمصروفات كان يؤخذ أحيانا بمبدأ الاستحقاق أى أنه كان هناك خروج في بعض الأحوال عن المبدأ النقدي إلى مبدأ الاستحقاق .

غير أنه بعد صدور قانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ الذي جاء بتعديل للمادة (١٢) حسم الأمر لصالح الأخذ بمبدأ النظام النقدي ما عدا الموازنات المستقلة فظل على نظام قاعدة الاستحقاق^(١) .

المطلب الثاني : المشتريات الحكومية وتطورها

كما سبق وأسلفنا فإن مصطلح الإنفاق العام يتسع ليشمل :

١- الإنفاق الحكومي الذي تتولاه الأجهزة الحكومية (الولدة في الموازنة للعلمة) بالإضافة إلى الإنفاق الذي تتولاه الهيئات الاقتصادية ذات الموازنات المستقلة وكذلك شركات قطاع الأعمال العام .

٢- كما يتضمن هذا المعنى جميع أنواع البنود ومنها :

(أ) مدفوعات الأجور والمرتبات للعاملين وما في حكمها من مكافآت .. الخ .

(ب) النفقات الجارية الأخرى مثل المستلزمات السلعية والمستلزمات الخدمية .. الخ.

(ت) النفقات التحويلية مثل إعانات الدعم ودعم نظم التأمينات والمعاشات ومخصصات القوت المسلحة .. الخ.

(ث) النفقات الاستثمارية المتمثلة في زيادة التكوين الرأسمالي للمجتمع من آلات ومعدات ومباني وأسطول النقل العام والحكومي .. الخ.

(ج) النفقات التحويلية للرأسمالية مثل مخصصات خدمة الدين العام المحلي والأجنبي .. الخ.

أما مصطلح الإنفاق الحكومي في مصر فهو يقتصر على الإنفاق الذي تتولاه الأجهزة الحكومية الواردة في صلب وثيقة الموازنة السنوية للدولة (جهاز إداري- إدارة محلية بالمحافظات- هيئات خدمية) دون ما تقوم بإفناقه الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام .

وفي هذا المعنى يشمل الإنفاق الحكومي على المدفوعات الأجرية للعاملين وغيرها من أبواب الإنفاق الأربعة الواردة في وثيقة الموازنة العامة (الجارية والرأسمالية) .

أما إذا رغينا التعرف على الإنفاق الحكومي الصافي أو الحقيقي فينبغي استبعاد جميع أنواع وبنود النفقات التحويلية الجارية والتخصيصية والتحويلات الرأسمالية وهذه عموماً تزيد في المتوسط عن ٦٠% من إجمالي استخدامات الموازنة العامة للدولة سنوياً وكانت تقارب نسبة ٧٠% من إجمالي استخدامات الموازنة قبل النجاح في تطبيق برنامج الإصلاح المالي والنقدي منذ عام ١٩٩١ والتخلص من نصف ديون مصر الأجنبية .

أما المشتريات الحكومية فهي تمثل الجزء الحيوى في الإنفاق العام الصافي أى أنه- وبعد استبعاد مخصصات الباب الأول- يصبح بمثابة الشريان الحيوى للمساهمة الحكومية في دورة الإنتاج في الاقتصاد المصري وتضم المشتريات الحكومية هذا :

١- مجموعة المستلزمات السلعية من الباب الثاني للإنفاق الجاري .

٢- مجموعة المستلزمات الخدمية من الباب الثاني للأنفاق الجاري .

٣- الإستخدامات الإستثمارية أى الباب الثالث .

وحصيلة هذه المجموعات والبنود سواء من الجهاز الحكومي أو الهيئات الاقتصادية أو شركات قطاع الأعمال العام تشكل في مجموعها جوهر الدور التنموي للحكومة في مصفوفة المعاملات القطاعية في الاقتصاد المصري وكلما تم تعظيم نسبة المشتريات الحكومية من الإنتاج المحلي ومن السوق المحلية تحققت دفعة اكبر للإنتاج المصري.

وينظم عملية المشتريات الحكومية في مصر عددا من القوانين واللوائح التنفيذية والتعليمات الإدارية الدورية التي تصدرها وزارة المالية ، وهى في محصلتها تعبر عن تطور مواز في الظروف الاقتصادية والاجتماعية - بل وحتى السياسية- التي مر بها المجتمع المصري .

ففي عهد التنمية بالتخطيط المركزي وسيطرة الدولة على معظم أدوات الإنتاج صدر القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ الخاص بتنفيذ أعمال خطة للتنمية الاقتصادية الذي حصر نظام المشتريات الحكومية في ظل قيود صارمة منعا من التلاعب أو بدعوى الحرص على المال العام.

بيد ان التغيرات التي أعقبت انتهاز الدولة لمياسة الانفتاح الاقتصادى والرغبة المتنامية من جانب المسؤولين في الجهاز الحكومي وفي القطاع الخاص وبصفة خاصة قطاع المقاولات والموردين للمستلزمات السلعية والخدمية للمصالح الحكومية وهيئاتها وشركات القطاع العام قد فرض قوة ضغط كبيرة لتغيير قيود قوانين ولوائح المناقصات والمزايدات والتعاقدات الحكومية بحيث تسمح بمرونة أكبر في التعاقد بالأمر المباشر أو بالممارسة المحدودة والمنافسة المحدودة ورفع الحد الأقصى المسموح به للسلطة المختصة لإجراء مثل هذه التعاقدات بأكثر من عشرة أضعاف قيمتها السارية في القانون ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ ، فصدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ الذي أعاد تنظيم المناقصات والمزايدات والتعاقدات الحكومية بحيث تسمح بمرونة أكبر في التعاقد بالأمر المباشر أو بالممارسة المحدودة والمنافسة المحدودة وكذلك رفع الحد الأقصى المسموح به للسلطة المختصة لإجراء مثل هذه التعاقدات بأكثر من عشرة أضعاف قيمتها السارية في القانون ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ .

ثم جاء القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٨ الذي أعاد تنظيم أمور المناقصات والمزايدات، وتولى بدوره رفع الحد الأقصى للتعاقد بالمناقصة المحلية إلى ما لا يزيد عن ٢٠٠ ألف جنية (مادة ٤)، وكذا الإتفاق المباشر ومنح سلطة مثل هذا التعاقد إلى السلطة المختصة (الوزير- المحافظ) وكذا لرئيس مجلس إدارة الهيئة فيما لا يجاوز قيمته خمسين ألف جنية (مقابل خمسة آلاف جنية في القانون ١٤٧ لسنة ١٩٩٢)^(٦٥)

ويظهر البيان التالي تطور المشتريات الحكومية والعامه خلال السنوات الخمس (١٩٩٣/٩٢-١٩٩٧/٩٦) ومن وقع الحساب الختامي للدولة باعتبارها الوثيقة الأكثر دقة حول الإنفاق الحكومي .

باللغة العربية

تطور المشتريات الحكومية من المستلزمات السلعية والخدمات من واقع الحساب الختامي للدولة خلال الفترة ١٩٧٧/٩٦ - ٩٥

1954/55-56

الإجمالي المجموع	مستشار مالي خدمية					مستشار مالي تعليمية					المجموع
	إجمالي T	مهنات الخدمية	مهنات التعليمية	مهنات الخدمية	مهنات التعليمية	إجمالي T	مهنات الخدمية	مهنات التعليمية	مهنات الخدمية	مهنات التعليمية	
1980.1	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.2	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.3	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.4	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.5	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.6	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.7	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.8	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.9	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	
1980.10	4647	3640	907.3	949	957.2	2413.8	1770.7	643.1	1077.7	1336.1	

المصدر: وزارة المالية، قطاع الخدمات الخارجية، الخدمات الخارجية للسنوات المشار إليها. ٩٣/٩٢ (ص ٢٩,٣٣,٦٣٩) ٩٤/٩٣ (ص ١٦٦,١٣٤,١٥٦,٦٨٨) ٩٥/٩٤ (ص ٩٧,٩٦ (٣,٩٠,٧٧٨) ٩٦/٩٥ (٣,٦٨٨) ٩٧/٩٦ (١٦٦,١٣٤,١٥٦,٦٨٨) ٩٨/٩٧ (١٦٦,١٣٤,١٥٦,٦٨٨)

استبعدنا مشروعات شركات القطاع الأعمال العام من دراستنا •

أي أن المستلزمات الملعية والخدمية وحدهما في الجهاز الحكومي والهيئات الاقتصادية قد زادت من ١١٨٩ مليون جنية في العام المالي ٩٣/٩٢ إلى ٢٥٦٧٤٦ مليون جنية عام ٩٧/٩٦ ، وبالأجمال فإن مجموع المشتريات الحكومية من هاتين المجموعتين قد تجاوزت ٩١ و٦ مليار جنية خلال السنوات الخمس المشار إليها .

وإذا أضفنا إليهما نفقات الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) في الجهاز الحكومي والهيئات الاقتصادية فإن الرقم يتجاوز ٢١٩ و٢ مليار جنية خلال نفس الفترة .

جـنول رقم (١٩)

تطور نفقات الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) في الحكومة والهيئات الاقتصادية من واقع الحساب الختامي للدولة خلال الفترة ٩٣/٩٢ _ ٩٦/٩٧
"بالمليون جنية"

المسنوات	الإستخدامات الإستثمارية				
	جهاز إداري	إدارة محلية	هيئات خدمية	هيئات اقتصادية	الإجمالي
٩٣/٩٢	٢٩٢٥	١٢٤٩	٣٠٧٨	٩٨٣٨	١٧٠٩٠
٩٤/٩٣	٤٠٢٣	١٦٢٢	٥٤٧٤	١٢٧٣٢	٢٣٨٥١
٩٥/٩٤	٤٤٣٦	١٨٦٠	٧٠٤٤	١١٣٥٢	٢٠٦٩٢
٩٦/٩٥	٥٧٩٧	١٧٨٢	٨٩١٥	١٢٠٥٦	٢٨٥٥٠
٩٧/٩٦	٦٦٠٢	١٦٠٥	٩٠١٦	١١٢٥٢	٣٣٤٧٦

المصدر : وزارة المالية ، قطاع الحسابات الختامية ، المرجع السابق ، ٩٣/٩٢ (ص ٤٥،٦٦٢)
٩٤/٩٣ (ص ٤٥) ٩٥/٩٤ (ص ٤٥،٧٣٠) ٩٦/٩٥ (ص ٤٥،٧٢٠) ٩٧/٩٦ (ص ٤٥،٧٦٤) .

أي أن الإستخدامات الإستثمارية للجهاز الحكومي (جهاز إداري - إدارة محلية- هيئات خدمية) والهيئات الاقتصادية - ودون احتساب إستثمارات شركات قطاع الأعمال العام - قد زادت من ١٧ و١ مليار جنية عام ٩٣/٩٢ إلى ٣٣ مليار جنية عام ٩٦/٩٧ ، وبالتالي فقد بلغت الإستخدامات الإستثمارية في السنوات الخمس

المشار إليها نحو ١٢٧ و ١٢٨ مليار جنية وهو رقم يعكس حجم الطلب المتدفق في السوق المحلية والخارجية من جانب القطاع الحكومي .

وبرغم ذلك ينبغي الإشارة الى أن الدراسات الاقتصادية تؤكد أن نسبة المكون الأجنبي في هذه الأعمال والتوريدات تتراوح ما بين ٤٥% الى ٦٠% في بعض القطاعات^(٦٦) ، لذا فقد نصت المادة (١٦) من قانون المناقصات الحكومية الجديد رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٨ على منح ميزة تفضيلية للتوريدات من الإنتاج المحلي في المناقصات العامة أو الممارسات حتى لو كانت تزيد بنسبة ١٥% عن قيمة أقل عطاء أجنبي ، في محاولة من جانب المشرع والحكومة لتشجيع الطلب على المنتجات المحلية. (وهو ما سيصير مخالفا للإلتزامات اتفاقية الجات).

فإذا تأملنا القطاعات التي تحظى بأكبر قدر من الإلتزام الإستثماري وبالتالي المشتريات الحكومية (المستلزمات السلبية والخدمية) نجد أن قطاع الإسكان والتشييد ثم الزراعة والري وقطاع التعليم والبحوث والشباب تأتي في المقدمة والجزء الأكبر من تعاقدات هذه القطاعات تتم مع موردين ومقاولين من القطاع الخاص ولأنواع معينة من التوريدات (كحديد التسليح، الأخشاب ، طلمبات الحفر .. الخ) يأتي معظمها من الخارج .

وبرغم أن التقارير الرقابية تشير إلى نمط المغالاة السائد لدى المسؤولين في الأجهزة الحكومية المختلفة أثناء تحديد الإعتمادات المطلوبة لهذه الجهات وما يترتب على ذلك من إهدار مالي واقتصادي^(٦٧) فقد استمر هذا السلوك عاما بعد آخر بما يستدعي إعادة النظر في نظم وضع إعتمادات الموازنة من ناحية والإلتزام الصارم بعدم تجاوزها من جانب الحكومة ووزاراتها من ناحية أخرى .

فإذا حسبنا حجم هذه التوريدات الحكومية الواردة من الخارج (٤٥% في المتوسط من إجمالي المشتريات والإستثمارات الحكومية) وحساب درجة تأثيرها على الميزان التجاري ذى العجز الكبير والمتنامي نجد أن التقديرات المتوقعة لهذه التوريدات كالتالي :

جدول رقم (٢٠)
تقدير لقيمة الواردات الحكومية خلال الفترة ١٩٩٣/٩٢ - ٩٧/٩٦

السنة	القيمة التقديرية بالجنيه	ما يعادلها بالدولار *
٩٣/٩٢	نحو ١٣٠٤١ مليون جنيه	بما يعادل ٣٧٢٦ مليون دولار أمريكي
٩٤/٩٣	نحو ١٧٠٤٧ مليون جنيه	بما يعادل ٤٨٧١ مليون دولار أمريكي
٩٥/٩٤	نحو ١٩٦٣٣ مليون جنيه	بما يعادل ٥٦٠٩ مليون دولار أمريكي
٩٦/٩٥	نحو ٢٢٣٤٢ مليون جنيه	بما يعادل ٦٣٨٣ مليون دولار أمريكي
٩٧/٩٦	نحو ٢٦٦١٧ مليون جنيه	بما يعادل ٧٦٠٥ مليون دولار أمريكي

المصدر: من إعداد الباحث * وباعتبار أن سعر صرف الدولار هو ٥ و ٣ للجنيه

أى أن العجز الحكومي لا يتوقف فقط عن حدود التأثيرات الداخلية لعجز الموازنة العامة للدولة بل أن له تأثير أكثر عمقا على ميزان المدفوعات الذي يعاني من إختلال خطير يهدد كامل النجاح الذي تحقّق خلال السنوات القليلة الماضية في الإصلاح المالي والنقدي .

وبرغم أن بعض هذه التوريدات والمستلزمات المستوردة تضيف الى حركة الإنتاج في مصر فانه من المؤكد كذلك وجود بدائل محلية للكثير من هذه المستلزمات والتوريدات المستوردة وتستدعى للحصافة والكفاءة الاقتصادية معا الإسراع في تشجيع استخدام البدائل المحلية .

وبمقارنة حجم المشتريات الحكومية بحجم الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الخمس المشار إليها يتبين مقدار التأثير الذي تمارسه هذه الطلبات الحكومية في الناتج المحلي .

جدول رقم (٢١)
الناتج المحلي الإجمالي والمشتريات والاستثمارات الحكومية
خلال الفترة ٩٢/٩٢ - ٩٩٧/٩٦

(بالمليون جنيه)

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي (١)	المشتريات الحكومية (٢)	الاستثمارات الإجمالية (٣)	إجمالي المشتريات الحكومية (٢) - (٣)	(١) إلى %	(٢) إلى %	(٣) إلى %
٩٢/٩٢	١٥٥	١١٨٩٠	١٧٠٨٩	٢٨٩٨٠	%١١,٠	%٧,٧	%١٨,٧
٩٤/٩٣	١٧٥	١٤٠٣١	٢٣٨٥٠	٣٧٨٨١	%١٣,٦	%٨,٠	%٢١,٦
٩٥/٩٤	٢٠٤	١٨٩٣٧	٢٤٦٩٢	٤٣٦٥٨	%١٢,١	%٩,٣	%٢١,٤
٩٦/٩٥	٢٢٩	٢١٠٩٨	٢٨٥٥٠	٤٩٦٤٨	%١٢,٤	%٩,٢	%٢١,٧
٩٧/٩٦	٢٥٦,٣	٢٥٦٧٥	٣٣٤٧٦	٥٩١٥٠	%١٣,٠	%١٠,٠	%٢٣,٠

المصدر : الناتج المحلي مصدره وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، النشرة الاقتصادية الشهرية، عدد أكتوبر ٢٠٠٠، ص ١. ومن إعداد الباحث.

وهكذا يبدو إلى أي حد تمثل المشتريات والاستثمارات الحكومية- ناهيك عن مشريات واستثمارات شركات قطاع الأعمال العام- قدرا كبيرا في مصفوفة الناتج المحلي الإجمالي، وبإضافة مخصصات الأجور والمرتبآت للعاملين في الحكومة والهيئات الاقتصادية والتي تتراوح بين ١٥ مليار جنيه إلى ٢٠ مليار جنيه في المتوسط خلال السنوات الخمس محل الدراسة ومن واقع الحساب الختامي للدولة^(١٨) فإن هذا الحجم المالي والاقتصادي الكبير يساعد في خلق طلب نشط في الاقتصاد المحلي .

بيد أن مقارنة للبيانات الواردة في الجدولين السابقين بمعدل الاستثمار القومي (بشقيه العام والخاص) والذي لا يتجاوز في أحسن حالاته في السنوات العشر الماضية معدل يتراوح بين ١٧% إلى ٢٠% من للناتج المحلي الإجمالي تجعلنا نتوقف عند أسلوب وطريقة التقيد المحاسبي التي تستخدمها وزارة المالية أو الجهاز المركزي للمحاسبات في أعداد وثيقة الحساب الختامي للدولة (بفروعها الثلاثة) أو الهيئات الاقتصادية ، ذلك أن توزيع الاستثمار القومي بين القطاع الخاص والقطاع الحكومي بما فيها الهيئات الاقتصادية بنسبة الثلثين والثلث على الترتيب تجعل من

الصعب القول بأن نسبة الإستخدامات الإستثمارية إلى الناتج المحلي الواردة في الجدول السابق تتراوح بين ١٢% إلى ١٣,٦% من الناتج المحلي، إلا إذا كان ذلك بسبب وجود تكرار في القيد المحاسبي في السنوات المالية التي نعد بشأنها الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة وللهيئات الاقتصادية .

المطلب الثالث : اتجاهات الإستثمار والطلب لقطاع الأعمال الخاص

تمثل الإستثمارات الخاصة في نهاية عام ١٩٩٨ نحو ٧٠% من إجمالي الإستثمارات القومية^(١١) ومع ذلك فقد ظل نمط الإستثمار الخاص يتركز في أنشطة الإسكان والتجارة والمال ، أما القطاعات المملكية فقد تركزت إستثمارات القطاع الخاص في الزراعة وصناعة البترول وهو ما يظهره البيان التالي للإستثمارات المنفذة خلال فترة الخطط الخمسية الثلاثة (٨٢/٨٣ - ٩٧/٩٦):

جدول رقم (٢٢)

توزيع إستثمارات القطاع الخاص خلال الفترة ١٩٨٢ - ١٩٩٧

(بالمليون جنية)

القطاع	١٩٨٧/٨٦ - ٨٣/٨٢		١٩٩٢/٩١ - ٨٨/٨٧		١٩٩٧/٩٦ - ٩٣/٩٢	
	القيمة	% من إجمالي الإستثمارات	القيمة	% من إجمالي الإستثمارات	القيمة	% من إجمالي الإستثمارات
الزراعة والرى	١١٨٦	٢٥.٥%	٣٦١٥	٤٥.١%	-	-
الصناعة	١٧٢٣	١٧.٢%	٩٣٥٥	٤٣.١%	-	-
البنزول	-	-	٢٩٧٠	٧٢.١%	-	-
الكهرباء	٤٢	١%	-	-	-	-
تشييد	٢٧٠	٢.٦%	٨٩٠	٩.٦%	-	-
جملة القطاعات المسجلة (١)	٣٢٢١	١٦.٢%	١٦٨٣٠	٣٦.٣%	-	-
النقل والمواصلات والقتال	٣٧١	٣.٧%	٢١١٥	١٢.٦%	-	-
التجارة والمال	٦٤	١.٠%	٥٣٠	٤.٥%	-	-
السباحة	١٨١	١.٦%	١٣٤٨	٦.٦%	-	-
جملة الخدمات الإنتاجية (٢)	٦١٦	٥.٦%	٣٩٩٣	٢٠.١%	-	-
الإسكان	٥٢٨٤	٨٣.٢%	١٠٥٣٩	٩٦.٤%	-	-
المرافق	-	-	-	-	-	-
الخدمات قسطنطينية	٢١	٢.٢%	١٧٧	٧.٦%	-	-
الخدمات الصحية	٣٣	٥%	١٦٥	١٠.٦%	-	-
الخدمات لأخرى	١١	١.٢%	٧٥	٣.٢%	-	-
جملة الخدمات الاجتماعية (٣)	٥٢٤٩	٤٤.٣%	١٠٩٥٦	٤٣.١%	-	-
تعلق استثمارى	٩٩	١.٥%	-	-	-	-
الإجمالي ٢+٢+١	٩٢٨٥	٢١.٣%	٣١٧٧٩	٣٤.٧%	٨٥٨١٥	٤٠.٤%

المصدر : تقرير البنك المركزي السنوي للمنوات ١٩٨٨/٨٧ ص وعام ٩٣/٩٢ (ص ١٥)
٩٦/٩٥ (ص ٧) ٩٨/٩٧ (ص ٤٦) (-) بيانات غير متاحة.

وقد ساد نمط أساسى في تمويل إستثمارات القطاع الخاص خلال العشرين عاماً الماضية هو الإعتماد على فرص التمويل التى يتيحها الجهاز المصرفى المصرى ، وتضاعفت بالمقابل فرص التمويل الذاتى لهذا القطاع وهو ما ظهر أثره في السنوات الثلاثة الأخيرة من تعثر كثير من رجال الأعمال والمشروعات عن خدمة ديونهم لدى البنوك خاصة بعد دخول الاقتصاد المصرى مرحلة ركود منذ لولخر عام ١٩٩٨ .

وفقاً للبيانات المتاحة من الجهاز المصرفي فإن نسبة القروض الممنوحة من البنوك لقطاع الأعمال الخاص زادت من ٤٦,٢% من إجمالي الائتمان الممنوح من هذه البنوك لكافة القطاعات في البلاد عام ١٩٨٥ إلى ٦١% عام ١٩٩٩ وبما يعادل ٩٩ مليار جنيه^(٧٠).

كما يرتبط حجم هذه الإستثمارات للقطاع الخاص بتعاظم الإستيراد والمكون الأجنبي في أنشطتهم بصفة عامة وهو ما يشكل ضغطاً كبيراً على الميزان التجاري المصري حتى تجاوز هذا العجز التجاري عام ١٩٩٩/٩٨ وحده نحو ١٠,٥ مليار دولار^(٧١) أخذة في التزايد بصورة تهدد كامل النجاح الذي تحقّق في السنوات التي استغرقها تنفيذ برنامج الإصلاح المالي والنقدي منذ عام ١٩٩١ حتى الآن.

وبالمقابل تتنامى المخزون الملعي لتمام الصنع والمعد للبيع لدى القطاعين العام والخاص والإستثماري حتى تجاوز ٧ مليار جنيه^(٧٢) موزعة على النحو التالي :

جدول رقم (٢٣)

قيمة المخزون من الإنتاج التام والمعد للبيع في يونيو ١٩٩٨

لدى شركات قطاع الأعمال العام	٤٠٤٦ و٧ مليون جنيه
لدى المنشآت الخاصة والإستثمارية	٢٥٩٣ و٤ مليون جنيه

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، الطاقة الإنتاجية والعاطلة والمخزون، مرجع سبق ذكره.

ومع التوسع الإستثماري الحكومي في السنوات الخمس الأخيرة في المشروعات العملاقة (توشكى - شرق النقيعة- غرب السويس ٠٠ الخ) والتزايد المترتب عليه في عجز الموازنة العامة للدولة الذي تجاوز عام ٩٧/٩٦ نحو ١٣ و٧ مليار جنيه^(٧٣) ثم إلى ما يربوا عن ١٧ مليار جنيه بما يجاوز ٥٧% من قيمة الناتج المحلي الإجمالي ذلك العام بعد أن كان قد وصل إلى أدنى مستوى له عام ١٩٩٦/٩٥ (١%) من الناتج المحلي الإجمالي). وما نتج عنه من تراكم مديونيات الحكومة وتأخر سداد مستخلصات قطاع المقاولات العمة والخاص وغيرهم من الموردين ، وصاحب ذلك تشبع الطلب في سوق العقارات بالتجمعات السكنية الجديدة التي لم تتجح معظمها في أن تتحول إلى تجمعات عمرانية متكاملة فظلت برغم الإستثمارات والمدخرات الهائلة التي أنفقت عليها مجرد مدن للأشباح^(٧٤).

وهكذا دخل الاقتصاد المصري مرحلة ركود عميقة حاول المسؤولون الرسميون التخفيف من تأثيرها النفسي على قطاعات الأعمال بوصفها مجرد أزمة سيولة.

والحقيقة أن الركود الثلاثي- على حد تعبير بعض الخبراء- المتمثل في ركود الإنتاج السليعي وركود الاستثمارات المنتجة وركود الاستهلاك الأساسي^(٧٥) تعد الوجه الآخر لمياسات التوسع في استثمارات البنية الأساسية الطويلة الأجل بطبيعتها دون التفات إلى وضع سياسات جادة للقوة الشرائية للفئات الاجتماعية المختلفة ولتنشيط جهاز الإنتاج العام بدلا من الإندفاع المتزايد وغير الحصيف في بيع الأصول الإنتاجية العامة والتوسع الإمبرادي غير المبرر اقتصاديا واجتماعيا حتى من منظور دعاة التخصصة والمشروع الخاص والاندماج في السوق الدولية^(٧٦).

وهنا نتساءل عن كيفية تفعيل دور المشتريات الحكومية والخاصة في زيادة الطلب المحلي ؟

ما زالت المشتريات الحكومية- برغم ضخامتها كما أوضحنا- قاصرة عن أداء دورها المتكامل كآلية تنمية لحفز الطلب المحلي .

والسبب في ذلك يرجع إلى غياب سياسة متكاملة من جانب الحكومة تجاه وسائل تعظيم هذا الدور والمحاور الأساسية التي ينبغي التحرك عليها .

ومع ذلك ينبغي الإشارة إلى أن زيادة نسبة المكون الأجنبي والتوريدات الأجنبية للمشروعات المحلية يعود إلى بعض الأسباب الموضوعية ، قد يكون من بينها نقص الكميات المتوفرة لدى المصانع المحلية أو عدم توافر الأصناف المطلوبة لدى المصانع المحلية أو تأخير هذه المصانع في توريد مثل هذه الأصناف^(٧٧) .

كما يؤدي نقص المعلومات عن السلع الوطنية لدى المقاولين والموردين إلى نقص الطلب على المنتج المحلي^(٧٨) .

لذا فقد أن الأولن لوضع نظام قانوني يضمن تفعيل هذه الآلية التنموية لتشجيع المصانع المحلية خاصة وأن الاندماج في السوق العالمية والتصديق على اتفاقية الجات والانضمام لمنظمة التجارة العالمية وبالتالي الإلتزام بالتخفيض التدريجي للتعريفات والرسوم الجمركية على الواردات الأجنبية، تجعل من الصعب الإعتماد على هذه الآلية (الرسوم والضرائب الجمركية) كوسيلة لحماية وتشجيع الصناعات المحلية.

وفي هذا الصدد نرى من المناسب اتباع السياسات والإجراءات التالية :

١- إدخال تعديل تشريعي في قوانين العقود والمناقصات الحكومية ينص فيه على تأمين نسبة معينة لا تقل عن ٨٠% من قيمة عقد التوريدات أو الأعمال من السلع المنتجة محليا والنص كذلك على عدم صرف مستحقات أي مقاول لا يلتزم بتنفيذ هذه المادة^(٧٩).

٢- تلتزم الوزارات والهيئات الاقتصادية وشركات قطاع الأعمال العام - أو ما بقي منها- بنشر قوائم في بداية السنة المالية عن المشروعات المزمع تنفيذها ويتم النشر عنها بوسائل الإعلام والصحف المختلفة حتى تحاط المصانع وأصحاب عقود التوريدات بخطط الإنتاج في ضوء المواصفات الواردة في هذه المشروعات^(٨٠).

٣- تلتزم الوزارات والهيئات الاقتصادية والشركات العامة التي لديها برامج استثمارية وبرامج مشتريات بتشكيل لجان سنوية على مستوى عال لزيارة المعرض الصناعي المصري السنوي للإطلاع عن كثب على طبيعة وجودة المنتجات المحلية المتاحة في السوق المصرية والتي تلانم الاحتياجات المطلوبة لهذه الوزارات والهيئات الحكومية .

٤- عدم إبرام عقود توريد أو أعمال مع المكاتب الإستشارية المحلية أو الأجنبية إلا بعد التأكد من تزويده بقوائم المنتجات المصرية الصالحة للمشتريات الحكومية وتضمن العقود نصوصا واضحة بتوصيف هذه المنتجات والسلع المحلية .

٥- إعادة النظر في أولويات الاستثمار القومي والتركيز في المرحلة القادمة على قطاعات الإنتاج السلعي وربط السياسات الائتمانية للبنوك بهذه الأولويات والتوقف عن تمويل مشروعات الإسكان العقاري لغير محدودي الدخل وتشجيع الصناعات المحلية والخدمات المحلية التي تستجيب لهذه الأولويات القومية .

٦- منح دور واضح ومتميز لاتحاد الصناعات المصرية واتحاد الغرف التجارية وغيرهما من المنظمات الأهلية أو غير الحكومية لتشجيع الطلب على المنتجات المحلية .

هوامش الفصل الثاني

(١) د. محرم الحداد وآخرون "الإنتاجية في الاقتصاد القومي المصري وسبل تحسينها" معهد التخطيط القومي - دراسة من جزئين - قضايا للتخطيط والتنمية في مصر رقم (٦٦) أكتوبر ١٩٩١ ، الجزء الأول ص ٣٩ وما بعدها . وكذلك

- د. فتحى الحسينى خليل " الطاقة الإنتاجية المعاطلة في القطاع العام الصناعي وأثرها الاقتصادية في مصر السبعينيات" معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، مذكرة خارجية رقم (١٢٤٣) مارس ١٩٨٣ .

- ومن الدراسات الرائدة في هذا المجال دراسة محمود المليجى وكيل وزارة القوى العاملة وعنوانها "تكاليف يوم الغياب الضائع في المنشآت الصناعية" والتي يزيد عدد العاملين فيها عن مائة عامل وذلك عام ١٩٧٣ وقد بلغت هذه التكاليف عام ١٩٧٢ نحو ٢٢٠ مليون جنيه .

(٢) إهتمت بعض الدراسات الغربية بظاهرة فاقد وقت العمل بسبب توقف العمال عن العمل من جراء الإضرابات ولكنها لم تتناول علاقة فاقد وقت العمل بالأنماط السلوكية والتنظيمية داخل المنظمات الحكومية ومنظمات الأعمال أنظر على سبيل المثال :

- رونالد إيرنبرج ، و روبرت سميث "اقتصاديات العمل" تعريب د. فريد بشير طاهر ، الرياض ، دار المريخ للنشر ، المملكة العربية السعودية ١٩٩٤ ص ٥١٨ وما بعدها وكذلك

- N.P. Hepworth "Measuring performance in Non-market organizations" , International journal of public sector Management , vol 1 , Issue 1 1988 p.p16-26

3 - the Economist , June 1 st -8th, 1991

(٤) أعدت دراستنا هذه عام ٢٠٠١ ، بتمويل من أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ونشرت في كتاب من إصدارات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام بعنوان "اقتصاديات الوقت الضائع" عام ٢٠٠٢ .

(٥) أنظر على سبيل المثال :

■ كمال صبرى على "بحث الفاقة في القطاع العام" بحث مقدم إلى مؤتمر إدارة للقطاع العام وتحديات السلام : المنعقد في أبريل ١٩٨٠

■ د. حنفى محمود سليمان "الإدارة منهج شامل" الإسكندرية ، دار الجامعت المصرية ١٩٨٠ .

• د. سعيد خشبة " نظم المعلومات .. المفاهيم ، التحليل ، التصميم " القاهرة بدون تاريخ ص ٩٧ ص ١٦١ .

(٦) أحمد كمال فهمي وآخرون - "الإمكان الإداري في مصر" النشرة الإحصائية ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - العدد الثاني يناير ١٩٨٦ ص ٤٤ ص ٥٤ .

(٧) محمد سعيد أحمد "التنظيم وتطوير أساليب العمل" القاهرة مطبعة المدنى سنة ١٩٧١

(٨) المجالس القومية المتخصصة "موسوعة ١٩٧٤ - ١٩٩٠" ، القاهرة ، مطبوعات المجالس القومية المتخصصة ، المجلد المأثر ص ٤٧٤ .

(٩) كمال صبرى على ، مرجع سابق .

(١٠) لمزيد من التفاصيل راجع ثريا وليم "تكاليف فاقد وقت العمل في المنظمات الحكومية المصرية" القاهرة مجلة التنمية الإدارية للعدد (٧٢) لسنة ١٨ يوليو ١٩٩٦ ص٤٦ - ص٥٣ .

(١١) فائزة عبد النور "النفاد والضائع في وقت العمل ومستلزمات الأداء الخدمى بالدولة" وزارة المالية - الإدارة العامة للبحوث المالية ، إدارة الإصلاح الإداري لبريل ١٩٨٢ .

(١٢) أحمد كمال فهمي ، وعبد الخالق فاروق "زيادة الإنتاج في ظل ترشيد اقتصاديات الإدارة العامة" بحث . غير منشور ، الإدارة المركزية للمعلومات - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ١٩٨٧ ص ٢٣ وما بعدها .

(١٣) الجهاز المركزي للتعبة العلة والإحصاء ، بيان بإستخدام الحسابات الإلكترونية في مصر بالقطاعين العام والحكومي حتى ١٩٨٨/١٢/٣١ ، صادر عام ١٩٩١ ص ٢٥ . وانظر كذلك عبد الخالق فاروق "مصر وعصر المعلومات" القاهرة، مكتبة دار الكلمة، ٢٠٠٢ ص ٨٣ .

(١٤) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع مؤلفنا "اقتصاديات الوقت الضائع"، مرجع سبق ذكره

(١٥) كمال صبرى على، مرجع سبق ذكره.

(١٦) د. محسن العبودى " المعوقلت الإدارية ولثرها في رفع إنتاجية الإنسان المصري" القاهرة دار النهضة العربية ١٩٩٠ ص ٢٤ .

(١٧) زينب توفيق "الفاقد في عنصر العمل" الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ١٩٨٠ .

(١٨) فائزة عبد النور ، مرجع سابق ومحسن العبودى ، مرجع سابق

(١٩) ناصف عبد الخالق ، "الرضا الوظيفي وأثره على إنتاجية العمل" ، مجلة العلوم الاجتماعية ، الكويت العدد الثالث السنة العاشرة ، ليول / سبتمبر ١٩٨٢ ص٩٦ كذلك د. حنفي محمود سليمان ، مرجع سابق ، ص٥٢٧ ، ٥٤٧ . وكذلك .

- David N, Griffiths Management in a Quality Environment ASOC Quality press Milwaukee Wisconsin USA, 1994

(٢٠) إهتمت الأدبيات الإدارية الغربية بتأثير البيئة الثقافية والتنظيم المساعد على مستوى أداء المنظمة وأطلقت عليها "ثقافة المنظمة" لمزيد من التفاصيل أنظر :

- Barbara Nunberg "Managing the civil service What LDCs Can learn From Developed country Reform" Working papers , the world Bank , August 1992 . WPs 945 .

(21) "the Motivation Manual Gisela", Hagemann, Gowerpiess , England 1992 .

(٢٢) د. حنفي سليمان ، مرجع سابق ص٥٣٧ وما بعدها.

(٢٣) محمد سعيد أحمد "التنظيم وتطوير أساليب العمل" القاهرة مطبعة مندي ، ص ٣١٨ وما بعدها .

وكذلك: كلود م. جورج الإبن "تاريخ الفكر الإداري" ترجمة أحمد حمودة القاهرة، مكتبة الوعي العربي، د.ت، ص ١٥٠ وما بعدها.

(٢٤) لمزيد من التفاصيل راجع :

أحمد كمال فهمي وآخرون ، "النشرة الإحصائية" الإدارة المركزية للمعلومات ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد الثاني يناير ١٩٨٦ ، ص ٤٤ : ٥٤ .

(٢٥) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة خطة تطوير مواقع الخدمة الحكومية لعام ١٩٩٤/٩٣ ، واردة بخطة الجهاز لعام ١٩٩٤/٩٣ .

(٢٦) فائزة عبد النور ، مرجع سابق وكذلك د. منصور فهمي "تقرير موجز عن دراسة الفاقذ في عنصر العمل بأحد الأجهزة المركزية" مؤتمر تطوير الإدارة الحكومية ، أكتوبر ١٩٨٠

(٢٧) أب سنكر "تقرير عن نظام التوظيف بالحكومة المصرية ودرجات الموظفين" وزارة المالية والاقتصاد ، القاهرة ، المطبعة الأميرية ١٩٥٢ ص٥٥

(٢٨) المرجع السابق

(٢٩) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، بيان باستخدام الحسابات الإلكترونية في مصر
بالتقاعين الحكومي والعام حتى ١٩٨٨/١٢/٣١ مصادر عام ١٩٩١

(٣٠) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب الإحصائي السنوي (١٩٩٠-١٩٩٥) يونية
١٩٩٦ ص ١٦٥

(٣١) عبد الخالق فاروق " تخفيض الطاقة في الاقتصاد المصري"، القاهرة، بحث غير منشور ، أكاديمية
البحث العلمي والتكنولوجيا عام ٢٠٠١، ص ٩٣ وما بعدها. والتي نشرت بكتاب بعنوان "اقتصاديات
الوقت الضائع" مرجع سبق ذكره ص ١٠٣.

(٣٢) المرجع السابق، ص ٩٠.

(٣٣) مجلس الشعب، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن الحساب الختامي للدولة العام المالي ١٩٨٩/٨٨،
الفصل التشريعي السادس ، نور الاتقاد العدلى الأولى مضبطة الجلسة (٦٣) مساء الأحد ١٩ مايو
١٩٩١

(٣٤) وزارة المالية ، الحساب الختامي للدولة لموازنة عام ١٩٩٦/٩٥ الجهاز الإداري ، قطاع الحسابات
الختامية ، هيئة المطابع الأميرية ١٩٩٨ ص ٨٦

(٣٥) المرجع السابق ص ١٠٤.

(٣٦) وصل عدد هذه الدرجات الشاغرة والممولة وفقا لتصريحات وزير التنمية الإدارية في أول سنة
لإجراء حصر جاد عام ١٩٩٧/٩٧ نحو ٤٠٠ ألف درجة وظيفية بتكاليف قدرت بنحو ١٥٠٠ مليون
جنيه أنظر تصريحات وزير التنمية الإدارية في هذا الشأن :

- أهرام ١٨/١٢/١٩٩٧ - ١٩٩٨/١٢/٥ - ١٩٩٨/٣/٢١ - ١٩٩٩/١/٩ - ١٩٩٧/١٢/١٨

(٣٧) يلاحظ أن بعض الكتب الجامعية قد استخدمت عناوين في محاولة للربط بين الاقتصاد والإدارة دون
أن تستند على منهج تحليلي واضح أنظر مثلا - د. المرسي السيد حجازي "مذكرات في اقتصاديات
الخدمة العامة" الإسكندرية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، ١٩٨٧ وكذلك

- د. عادل مبروك محمد "مذكرات في الاقتصاد الإداري لإتخاذ القرارات" كلية التجارة ، جامعة
القاهرة ١٩٩٣

(٣٨) لا تتضمن كثير من الأدبيات الغربية محاولة للتوقف عند هذا الموضوع . أنظر على سبيل المثال :
رونالد إيرنبرج ، ووبرت سميت " اقتصاديات العمل" تعريب د. فريد بشير طاهر ، الرياض دار
المريخ للنشر ، المملكة العربية السعودية ١٩٩٤ .. كذلك :

- Ronald c. Nyhan, Herbert A. Marlowe, "performance Measurement
in the Public Sector .. Challenges and opportunities" , public

- (٣٩) وزارة المالية ، قطاع الحسابات الختامية ، الحساب الختامي للدولة للعام المالي ١٩٩٦/٩٥ ، المطابع الأميرية ، صنادير في ١٩٩٨ ص٩٠ وما بعدها .
- (٤٠) لمزيد من التفاصيل حول مخصصات الإنفاق للوزارات المختلفة انظر مؤلفنا "الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان" القاهرة/ جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ٢٠٠٢، ص ١٤٤ وما بعدها .
- (٤١) وزارة المالية، قطاع الحسابات الختامية، حساب ختامي الموازنة العامة للدولة لعام ٩٦ /٩٥ ص
- (٤٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى مؤلفنا "اقتصاديات الوقت الضائع" خاصة الفصلين الخامس والسادس.
- 43 - Adam Smith , " The wealth of nations " , Methuen,Co. LTD,London, Volume 1,p.p 17.
- 44 - David Ricardo," The Principles Of Political Economy And Taxation" Everyman's Library, London, 1973, p081
- ٤٥ - د . عبد الفتاح قنديل & د . سلوى سليمان " الدخل القومي ١٩٧٩ " ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، ص ١٣٤ .
- 46 - J. M. Keynes," The General Theory of Employment, Interest, And Money " , Macmillan and Co. Limited, London, 1951, p. 130
- ٤٧ - د. رفعت المحجوب " المالية العامة .. النفقات العامة والإيرادات العامة " ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ ، ص ٧٦ .
- ٤٨ - المرجع السابق ، ص ٨٣ .
- 49 - Central Statistical service, London, October ١٩٨٥ ,p.18 0
- 50 - BRITAN 1986, An Official Handbook, P. 22
- ٥١ - مجلة الإدارة العامة ، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، العدد (٤٥) مارس ١٩٨٥ ، ص ٣٩ .
- 52 - M. L. Seth, " Theory And Practice Of Economic Planning " , S. CHAND& Co., New Delhi, India, ١٩٦١ P. 60.
- 53 – World Development Report 1999/2000, Table 13 , p 254 , p 273

٥٤ - رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ، مركز معلومات القطاع العام ، " انجازات القطاع العام في عشر سنوات ١٩٧٥ - ١٩٨٥ " صنادق في عام ١٩٨٦ .

٥٥ - د. رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وكذلك روبرت مايو " الاقتصاد المصري ١٩٥٢ - ١٩٧٢ " ترجمة د. صليب بطرس ن القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦ ، ص ٢١ .

٥٦ - د. رفعت المحجوب ، المرجع السابق ص ٨٢ .

٥٧ - د. قطب إبراهيم محمد " الموازنة العامة للدولة " ، القاهرة ، الهيئة المصرية للكتاب، الطبعة الثالثة ١٩٧٨ ، ص ٤٥ ، ص ٤٦ .

٥٨ - المرجع السابق ، ص ٥٠ ، ص ٣٠٩ .

٥٩ - د. نزية احمد ضيف _ وزير الخزانة - " مشروع البيان المالي للعام المالي ١٩٦٧/٦٦ " القاهرة ، المطبعة الأميرية ، مايو ١٩٦٦ ، ص ٨ .

٦٠ - مجلدات الموازنة العامة للعام المالي ١٩٧٣ ، ص ٤٤٨ .

٦١ - الجهاز المركزي للمحسابات ، التقرير السنوي عن السنة المالية ١٩٦٧/٦٦ ، الجزء الأول ، الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة ، ديسمبر ١٩٦٩ ، ص ٢

٦٢ - د. رفعت المحجوب ، مرجع سابق ص ٧٦ .

٦٣ - د. قطب إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ١٤٩ ، ص ١٥٥ .

٦٤ - قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديله بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ خاصة المادة (١٢) معطلة ، ولمزيد من الشرح رجعا الى :

د. حسين شرف " مبادئ المحاسبة للحكومية والقومية " ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ ، ص ٤٤ ، ص ٤٣ .

٦٥ - القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٨ بشأن المنقصلات والمزيدات، الجريدة الرسمية، العدد (١٩) مكرر (بتاريخ ١٩٩٨/٥/٨ .

٦٦ - تشير دراسة الدكتور حازم الببلاوي إلى أن هيكل وارداتنا تنوزع كالتالي ٢٧% للمواد الغذائية و ١٩% للسلع الإستثمارية و ٢٥% للسلع الوسيطة انظر : د. حازم الببلاوي " التوجه الخارجى وسياسات التصدير واردة في كتاب " مستقبل الرأسمالية الصناعية للمصرية " ، القاهرة ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ديسمبر ١٩٩٢ . وكذلك تشير دراسة " دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية في مصر ١٩٨٦/٨٧-١٩٩٢ " الواردة بالمجلة الاقتصادية الصادرة عن البنك المركزي المصري ، المجلد ٢٣ العدد الرابع ١٩٩٢/٩٢ (ص ١١٤) إلى أن

واردت القطاع الخاص المصري موزعة بين الحيوانات الحية والألبان والصناعات الغذائية والمشروبات (٢٧% أما الآلات والمعدات فكانت ٢٤% ثم الخشب والورق والفلين ومواد النسيج ٢٠% والمنتجات الكيماوية ١٣% والصناعات المعدنية ٨% أي أن السلع الوسيطة والاستثمارية تعادل ٦٥% من إجمالي واردته ومن المعروف أن القطاع الخاص يتولى توريد جزء كبير من الطلب الحكومي . كما تشير تقارير البنك المركزي السنوية إلى نمب الاكتفاء الذاتي من أهم المنتجات الصناعية والزراعية المحلية تتراوح بين ٥٠% من بعض هذه المنتجات وتزيد في بعضها الآخر. انظر تقارير البنك المركزي للسنوات ١٩٩٦/٩٥ ص ١٠٥ وعام ١٩٩٣/٩٢ ص ١٨ وعام ١٩٨٨/٨٧ ص ٣٩ و ١٣٩ ص ١٣٨ .

٦٧- مجلس الشعب ، لجنة الخطة والموازنة ، الفصل التشريعي السابع ، دور الاقتصاد العداى الثالث ، تقرير عن محاسب ختامي للموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية للعام المالي ٩٥/ ١٩٩٦ ، التقرير الأول ، بتاريخ ١٧/٣/ ١٩٩٨ ، ص ٦٢ .

٦٨- مراجعة أهم للوردات المصرية من السلع الإستثمارية والوسيلة تظهر هذه الحقيقة ، انظر :

- النشرة الاقتصادية للبنك الأهلي المصري ، العدد الأول ، المجلد (٥٢) لعام ١٩٩٩ ص ١٣١ ص ١٣٢ .

- رجعا في هذا إلى الحسابات الختامية للدولة والهيئات الاقتصادية للسنوات من ٩٣/٩٢ إلى ٩٦/ ١٩٩٧ ، مرجع سابق .

٦٩- التقرير السنوي للبنك المركزي المصري ٩٧/ ١٩٩٨ ، ص ٤٦ .

٧٠- التقارير السنوية للبنك المركزي المصري للسنوات ١٩٩١/٩٠ ص ٢٠٧ والمجلة الاقتصادية للبنك المركزي المصري ، المجلد (٤٠) العدد الأول ٩٩/٢٠٠٠ ص ١٨ .

٧١- المجلة الاقتصادية ، البنك المركزي المصري ، المرجع السابق ص ١٤٨ .

٧٢- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، " الطاقة الإنتاجية والعاطلة والمخزون من الإنتاج التام بأهم المنشآت الصناعية بقطاع الأعمال للعام عن عام ٩٧/ ١٩٩٨ ، مرجع رقم (٧٢ / ٩٩/١٤١٠٠) سبتمبر ١٩٩٩ ص ٨ . وكذلك

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، " الإنتاج القطني والطاقة العاطلة والمخزون من الإنتاج التام بأهم المنشآت الصناعية بقطاعين الخاص والإستثماري عن عام ١٩٩٧ " ، مرجع رقم (٧٢ / ٩٩/١٤١٠٠) يونيو ١٩٩٩ ص ٢ .

٧٣ - البنك الأهلي المصري ، النشرة الاقتصادية ، العدد الثاني ، المجلد (٥٢) عام ١٩٩٩ ص ٢٣ .

٧٤ - جرف الإنتعاش المؤقت لسوق العقارات في مصر خلال العقدين الأولين من الإنفتاح الاقتصادي بعض الباحثين والدارسين النقاء، فذهب البعض إلى حد المطالبة بإجراء تعديلات تشريعية تسمح للبنوك وشركات التأمين بالتوسع في منح أقرضها في مجال سوق العقارات وهو خطأ كبير كان مسئولاً عن أزمة الركود الراهنة التي يعانيها هذا السوق علاوة على ما مثله من أهدار كبير لموارد اقتصادية مصرية كان يمكن أن توجه إلى توظيفات إستثمارية إنتاجية. أنظر على سبيل المثال:

- النشرة الاقتصادية للبنك الأهلي المصري، الثروة العقارية في مصر " المجلد (٤٨) العدد الثالث، ١٩٩٥، ص ٢٧٤، ص ٢٨٠.

٧٥- د. محمد عبد الشفيق عيسى " مشكلة الركود الاقتصادي المصري الراهن .. بين المظاهر السطحية والقوى العميقة " ، ورقة مقدمة في ندوة الجمعية العربية للدراسات الاقتصادية ، القاهرة ، يوليو ٢٠٠٠ .

٧٦- د. إبراهيم شحاته " برنامج للخد ٠٠ تحديات وتطلعات الاقتصاد المصري في عالم متغير " ، القاهرة ، دار الشروق ، ١٩٨٧ ، ص ٢٠ ص ٣١ .

٧٧- طلال مرج الغرياني عي أمين عبد العزيز حسن " دراسة ميدانية تحليلية لمشكلات الشراء الحكومي من الصناعات الوطنية والخدمات المحلية " ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، ورقة مقدمة لندوة عن دور المشتريات الحكومية في تشجيع الصناعات الوطنية ، معهد الإدارة العامة ، منقذة خلال الفترة ١١- ١٢ ربيع الآخر ١٤٠٦ هـ ومنشورة بعدد خاص من مجلة معهد الإدارة العامة ص ٣٤ .

٧٨- المرجع السابق ص ١٩٧ .

٧٩- المهندس مبارك عبد الله الخعرة " دور الصناعة الوطنية في تلبية احتياجات الأجهزة الحكومية " ورقة مقدمة في الندوة المذكورة ، مرجع سابق ص ١٥٥ .

٨٠- د. حبيب مصطفى زين العابدين " طبيعة عقود الأشغال العامة ومشكلاتها " ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .

الفصل الثالث

إصرار اقتصاديات القطاع العام

... رؤية شاملة

تمثل مصر النموذج التاريخي من وجهة نظر عالم الاجتماع الألماني "ماكس ووبر" للبيروقراطية وتحفل الكتابات التاريخية حول نشأة الدولة القديمة بدراسات مستفيضة حول مركز مصر التاريخي في نشأة جهاز الدولة وعلاقتها بالتقدم الحضارى الذي ساد وقتذاك .

بيد أن عالمنا المعاصر ، يشهد تغيرات كيفية في غاية الأهمية تجاه نماذج تنظيمية وإدارية منسجمة مع التطور المذهل في علوم واستخدامات الحسابات الإلكترونية في مجال الإنتاج والتحكم الآلى . لذا فإن هياكل العمالة في معظم دول العالم المتقدم تتعرض للتبديل والتوفيق مع الوقائع والمعطيات العلمية الجديدة .

وفي مصر، مازال الفكر التنظيمي الإداري أسير مرحلة ومفاهيم ما بعد يوليو (١٩٥٢) بينما الكثير من الوقائع قد تغير ، والكثير من الأفكار قد تبدل .

كما أن الأوضاع الاقتصادية والسياسية لم تعد تسمح باستمرار أنماط للإدارة غير منتجة اقتصاديا ومدمرة قيميا ونفسيا . وهكذا أصبح الفكر الإداري في مصر مطالبا باستنباط نماذج تنظيمية جديدة خارج أطر المعروف والمألوف في النماذج الحضارية المحيطة بنا شرقا أو غربا في ظل مبدئين أساسيين :

الأول : ترشيد إستخدام الموارد المادية والبشرية إلى أقصى مدى .

الثاني : تحقيق أقصى قدر من الانتماء والدافعية للإنتاج والابتكار الفردي والجماعى

ومما لا شك فيه أن تحقيق هاتين المهمتين الاستراتيجيتين يستوجب إعادة النظر في بعض العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية في ظل مخطط قومى متكامل لمعالجة نقاط الضعف والاختراق في بنائنا الوطني .

في هذا الجزء سنتعرض إلى هيكل الإدارة في القطاع العام واقتصادياته بالشرح والتحليل والنقد في ضوء المبدئين الأساسيين السابق الإشارة إليهما.

* * * * *

المبحث الأول

إنتاجية القطاع العام بين

ربحية المنشأة والربحية الاجتماعية

شهدت الساحة السياسية والاقتصادية المصرية منذ فترة ليست بالقصيرة مناقشات مطولة ومناظرات فكرية عميقة حول واقع ومستقبل الإصلاح الاقتصادي في مصر . وفي هذا الإطار جاءت المساجلات حول قضية من أكثر القضايا تعقيدا وتشابكا ألا وهي قضية (الإنتاج والإنتاجية) .

والحقيقة أن صعوبات الموضوع تتحدد في كونه من الموضوعات التي تتداخل فيها المفاهيم والمقاييس الاقتصادية والكمية بالأنماط السلوكية والثقافية للمواطنين وكذا بالمشاعر السيكلوجية ثم أخيرا بالأطر الإدارية والتشريعية والتعليمية .

إننا هنا - كما هو واضح - إزاء اعرق من مجرد المعالجة الاقتصادية الأحادية الجانب كما إنها تشمل من مجرد التناول الإداري من منظور علم الإدارة .

برغم إدراكنا للطابع الخاص لموضوعنا . فقد نحول ظروف الوقت عن إجراء دراسة لكل تلك العوامل والمعطيات وإن كنا قد تناولنا هنا قضية "الإنتاج والإنتاجية" من زاوية للنظر تسمح برصد ثلاث معطيات أساسية تمثل في رأينا حجر عثرة في طريق إجراء إصلاح جوهري يعيد التوازن المفقود منذ سنوات بين اعتبارات الربحية التجارية للمنشأة من ناحية والعائد الاجتماعي من ناحية أخرى ونقصد بالمعوقات أو العوامل الثلاثة : "الاقتصاد والإدارة والتشريع" .. في إطار "اقتصاديات الإدارة العامة في مصر" ومدى فاعليتها لتجاوز شروط البطالة وتضخم الإنفاق الحكومي في آن ولحد .

تستد مناقشة عمليات التقييم لأداء المشروعات العامة المملوكة للدولة إلى ما يربو على نصف قرن من الزمان . ويحفل تراث الأدب الاقتصادي بنماذج غنية وعميقة المحتوى لتلك المناظرات الفكرية^(١)

وفي العالم الثالث - كما في مصر - يصبح للجدال والنقاش طبيعة ومحتوى متمايز تماما، ذلك بالنظر إلى مستوى التبدل في الأهداف والسياسات وكذا الوزن النسبي للمؤثر الذي يشغله قطاع الأعمال الحكومي و"القطاع العام" في التركيبة الاقتصادية والخريطة الاجتماعية المصرية .

وقد أشار البعض من الدارسين إلى انعكاس المراحل السياسية التي مر بها المجتمع المصري على مستوى الأداء والأهداف المرجوة من لقطاع العام^(٢).

فبينما ساد في العقد الأول من إقامة المشروعات العامة سواء بالتأميم أو التأسيس في دول العالم الثالث مقياس للربحية الاجتماعية أو العائد الاجتماعي. فإن الإتجاه السائد منذ منتصف عقد السبعينات يميل إلى اعتماد مقاييس الربحية التجارية أو أساس العائد والتكلفة^(٣).

قد يكون من المناسب التوقف هنا قليلا لإجراء عرض نظري للأسس الاجتماعية والاقتصادية التي بنى على أساسها كلا المفهومين ومدى اتساقه مع الشروط التاريخية التي صاحبت نشأة القطاع العام في دول العالم الثالث .

يعد مفهوم أو مقياس الربحية التجارية المستند إلى مقارنة العائد المتحقق من المشروع بمقدار للتكلفة من أقدم الأسس المعتمدة في تقييم أداء المنشأة ، ويحدد مقدار النجاح وفقا لهذا المقياس في مدى قدرة المنشأة على تحقيق صافي ربح ومن ثم بالتكوين الرأسمالي من واقع التمويل الذاتي .

وغالبا ما نتناول الأدبيات الغربية فاعلية هذا المقياس في ضوء توافر بعض الشروط التي تراها ضرورية مثل :

- توافر منافسة كافية .
- غياب أى رقابة للأسعار بواسطة الأجهزة الإدارية للدولة ، وأسعار للمواد تعكس الندرة الحقيقية أو تكاليف الفرصة البديلة .
- عدم تكرار التفاوت بين الربح الصافي للمنشأة والتكاليف والفوائد التي تعود على الاقتصاد القومي^(٤) .

والحقيقة أن هذه الشروط يصعب توافرها في الاقتصاديات الراهنة ويزداد الأمر صعوبة بالنسبة لاقتصاديات بلدان العالم الثالث. ليس لاعتبارات وجود أبنية تعليمية واجتماعية يصعب التفقر فوقها أو تجاهلها وحسب- وإنما بفعل واقع الصراعات

الاقتصادية والسياسية للدولة "أوبك- دول مصنعه مثلاً" ومدى إنعكاسها سلباً على أداء المنشآت العامة في هذه الدول .

كما يزيد الأمر صعوبة وجود تشوه في هيكل التكاليف والتسعير في القطاع العام لدول العالم الثالث سواء لأسباب محلية (أسعار الفائدة- السياسات المالية أو النقدية- أسعار الصرف- للنظام الضريبي .. الخ) أو بفعل إرتفاع تكاليف مستلزمات الإنتاج المستوردة بصورة تجعل هيكل التكلفة لمنتجات هذا القطاع محملة بمستويات أسعار دولية لا تتناسب مع مستويات المعيشة المحلية- فعلى سبيل المثال- في مصر نجد أن مستلزمات الإنتاج المستوردة بالقطاع العام تعادل ٥٠% إلى ٦٠% من إجمالي مدخلات الإنتاج وهو يؤدي بالضرورة إلى لزيادة أسعار منتجات هذا القطاع الإنتاجي^(٥).

ومن هنا فإن إكتمال التحليل المنهجي لمدى صحة قياس الربحية التجارية في تقييم منشآت القطاع العام في مصر- كما في بقية دول العالم الثالث- ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار ليس صحة الأسعار السائدة في أسواق تصريف المنتجات "النهائية" وحسب وإنما وقبل كل ذلك مدى صحة الأسعار السائدة في أسواق مدخلات أو مستلزمات الإنتاج المستوردة .

ومع ذلك ينبغي الإشارة إلى أن من شأن الإهمال الكامل لإجراء تحليل مالي ومحاسبي فعال لأداء المنشأة يعتمد على الأقل عدم حدوث خسارة كان مسئولاً طوال العقد الأول من إنشاء هذا القطاع في مصر "١٩٦١-١٩٧١" عن ظهور ظاهرة الطاقة العاطلة وكذا في إهدار جزء لا يستهان به من الموارد النادرة وبخاصة عنصر رأس المال .^(٦)

وقد فرضت ظروف النشأة الخاصة بالمشروعات المملوكة للدولة سواء في الدول الاشتراكية أو في الدول الرأسمالية المركزية "الولايات المتحدة وإنجلترا وفرنسا بعد كساد ١٩٢٩- أو في دول العالم الثالث المستقلة حديثاً بعد نهاية الحرب العالمية الثانية" دوراً أساسياً لهذا القطاع الاقتصادي الهام .

وخلال المراحل الأولى لإدارة منشآت القطاع العام في مصر برزت مفاهيم الإدارة الاقتصادية مستندة بصورة أساسية إلى مقياس العائد الاجتماعي بمعنى ما يتحقق من المشروع من عائد للمجتمع سواء بزيادة فرص التوظيف أو ضبط مستوى الأسعار المحلية أو زيادة الإنتاج و الناتج القومي أو تعظيم حصيلة النقد الأجنبي من الصادرات أو بإجلال الواردات^(٧).

ولذا فإن المقياسين معا- مع تغليب الأخذ بمقياس الربحية أو العائد الإجتماعي في بعض المشروعات- يعني إجراء إصلاحات مؤسسية هامة في مجالات الإدارة الحكومية والفكر التنظيمي للقطاع العام من ناحية وإغلاق أو تقليص القنوات التعليمية التي لا تتلاءم مع سوق العمل في أوضاعه الراهنة وتصب بالتالي في مجرى البطالة- التعليم التجارى المتوسط مثلا- سواء أظاھر منها أو المستتر .

ومنذ بداية هذا القرن لم تنقطع محاولات الاقتصاديين في أوروبا والولايات المتحدة لإيجاد مقياس كفاء وفعال لقياس الكفاية الإنتاجية لبعض عناصر الإنتاج وبخاصة عنصرى العمل ورأس المال وحتى الآن لا نستطيع القول بان ثمة إجماعا حول تعريف الإنتاجية بين الخبراء والمتخصصين في هذا المجال ، والحقيقة أن مناقشتنا هنا لموضوع الإنتاجية ينبغي أن نتوقف بالنقد والتحليل على مستويين :

الأول : مستوى الإنتاجية لعنصرى العمل ورأس المال في المشروعات العامة الصناعية .

الثاني : مستوى الإنتاجية لعنصرى العمل ورأس المال في الجهاز الإداري للدولة في ضوء مفهوم نفقة الفرصة البديلة .^(٨)

مما لا شك فيه أن المقاييس المستخدمة حاليا لقياس مدى إنتاجية عنصر العمل "إنتاجية الجنيه / أجر- ربحية الجنيه/ أجر" وكذا إنتاجية عنصر رأس المال "عائد الإستثمار - عائد حقوق الملكية .. الخ" يكتنفها الكثير من الغموض والتضارب وعدم الدقة .

ذلك أن علاقات أطراف المعادلة في كلا المستويين تتبدل حسب الظروف ولاعتبارات وظيفية وأحيانا سياسية وهو ما يجعل من الصعب الحكم على مدى دقة تطور معدلات الأداء ومعدلات الإنتاجية لعناصر الإنتاج المختلفة.

ويرجع عدم دقة المؤشرات المستخدمة في قياس إنتاجية عنصرى العمل ورأس المال في القطاع العام في مصر ، كما سبق وأشرنا إلى اختلال العلاقات المكونة لأطراف المعادلة - فعلى سبيل المثال - من شأن إهمال ظاهرة التكدس الوظيفي في شركات القطاع العام بوظائف الإدارة والأعمال المكتنية المنعمدة الصلة بالعملية الإنتاجية أثره بانخفاض معيار "الإنتاجية / أجر و "الربحية / أجر" وكذا فإن من شأن تأجيل الإنفاق من فترة لأخرى أو إعادة تقييم المخزون السلعي أو تغيير قيمة

الإستهلاك أو إعادة تقييم الأصول أن تؤدي بدورها إلى إظهار مؤشر الربحية لعائد الإستثمار بصورة غير حقيقية وفقا لاعتبارات عديدة^(٩).

نأتي أخيرا إلى مستوى الإنتاجية لعنصرى العمل ورأس المال في الجهاز الإداري للدولة فدراسة حجم الهيكل الإداري للدولة "حكومة مركزية - حكم محلى - هيئات عامة" من حيث الأجور المدفوعة والإنفاق الجارى تجعل من الضروري إعادة النظر في المقررات الوظيفية المعتمدة حاليا ، لتتناسب مع مبدأ الرشادة الاقتصادية ورغم أن النظرية المحاسبية المعتمدة حاليا لمحاسبة الوحدات الإدارية هي نظرية الأموال المخصصة^(١٠) التي تنفي وجود حساب لرأس المال والأرباح والخسائر في الوحدات الإدارية فإن إستخدام مفهوم نفقة الفرصة البديلة تجعل من غير المستبعد إعادة دراسة إنتاجية عنصرى العمل ورأس المال من واقع حجم الإنفاق الحكومى ومدى تناسبه مع المقررات الوظيفية والطموحات المطلوبة من جانب قطاعات واسعة من الشباب تطمح إلى دور فعال في التنمية والإنتاج .

فلم يعد من المقبول - تحت شعار واهي- وأد هذه الطموحات المشروعة في دهاليز البطالة الإدارية المقنعة ومن ثم فإن إعادة توظيف جزء من الأموال المخصصة للإنفاق على الجهاز الإداري لتنمية مشروعات الإستصلاح في الأراضي الجديدة وغيرها من المشروعات الإنتاجية أصبحت ضرورة حياة أو موت بالنسبة للمستقبل .

* * * * *

المبحث الثاني

مشاكل القطاع العام

وضح من عرضنا السابق أن التوسع الذي جرى للهيكل التنظيمي والإداري للدولة في الثلاثين عاما الماضية ، بقدر ما كان يمثل استجابة طبيعية للتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي جرى في البلاد بعد ١٩٥٢ ، بقدر ما كان يشكل عبئا متزايدا على موارد الدولة والمجتمع ، لقد تزايد الإنفاق الحكومي الصافي في مصر من أقل من ألف مليون جنيه عام ١٩٦٥ / ١٩٦٦ إلى أن بلغ أكثر من عشرين مليار جنيه في عام ١٩٨٥ / ١٩٨٦ وتجاوز عام ٩٦/٩٥ الخمسين مليارا . وقد واكب كل هذا تزايد إعداد الخريجين في الجامعات والمدارس المتوسطة وبالتالي إعداد المعينين من هؤلاء في المصالح والمؤسسات الحكومية المختلفة حتى زاد عدد العاملين في الحكومة والقطاع العام من مليون موظف ومشتغل من جميع التخصصات والمؤهلات إلى خمسة ملايين خلال نفس الفترة .

ولم تكن بالقطع كل هذه الزيادة تمثل إضافة صافية للناتج المحلي أو للدخل القومي بقدر ما كانت تعكس عدم قدرة المجتمع ومؤسساته عن الاستجابة الصحيحة والملائمة لهذا الواقع الجديد ، بتوسيع رقعة النشاط الإنتاجي السلمي الكفيل وحده بامتصاص هذا التدفق السنوي من الخريجين .

ربما كانت هذه هي أوضح الظواهر على سطح التحليل الاقتصادي للإدارة العامة في مصر بيد أن هناك بعد آخر من الصورة ربما لم يحظ بالاهتمام الكافي من جانب المهتمين بدراسة اقتصاديات الإدارة العامة وهي حساب نفقة الفرصة البديلة التي ضاعت على الاقتصاد القومي من جراء استنزاف طاقات هؤلاء بلا عمل تقريبا في الدواوين الحكومية .

وبالتبعية كيف يمكن إجراء حساب كمي على المستوى القومي والحضارى للتأثيرات السلبية من جراء تقضي "الإحباط باللاجئ" و "للاعمل" المسيطر على عقلية هؤلاء وتنامي إحباطهم بعدم الفاعلية .

وهكذا يمكن إجراء حساب أكثر دقة للوضع التنظيمي الراهن من زاويتين :

الأولى : التكاليف المباشرة لتشغيل هؤلاء الخريجين دون عمل حقيقي "أجور وإستخدامات جارية واستثمارية .. الخ".

الثقوية : فقدان فرصة عمل منتج يحتاج إلى الابتكار والدافعية بتخصيص هذا التكاليف للمشروعات الجديدة "تعمير الصحراء - استصلاح الأراضي - صناعات غذائية .. الخ"

وبرغم إتفاق الجميع في مصر على أن القطاع العام قد تحمل سنوات الجمر التي مرت بالبلاد منذ نكسة ١٩٦٧ وحتى إندلاع نيران حرب الساعس من أكتوبر عام ١٩٧٣ وفي إطار ذلك تبدلت الهياكل التنظيمية والإدارية لشركات القطاع العام أكثر من مرة^(٩)، وكانت في كل واحدة تعكس إجراء سياسياً أو لقتصادياً من جانب صناع القرارات، كما شهدت الفترة التي بدأت بإتباع الدولة لسياسات الإفتتاح الإقتصادي " (١٩٧٤)" مناقشات موسعة حول "مستقبل القطاع العام في مصر" في ضوء الرغبة لإعادة رسم سياساته وأهدافه بحيث يصبح أداة فاعلة في إتجاح السياسة الجديدة .

وهكذا جاءت الدعوة لطرح أسهم شركاته للبيع في سوق الأوراق المالية كمحاولة من نوع جديد لتنشيط هذه السوق ودفع التراكبات المالية للأفراد للمشاركة في المشروعات الصناعية.

كما نشطت الجهود الرامية لإدخال بعض وحدات وشركات القطاع العام في مشروعات مشتركة مع شركات أجنبية دولية النشاط أو بدفع بعض شركات القطاع العام الأخرى للمشاركة في تأسيس العديد من الشركات الخاصة الجديدة المتمتعة بمزايا قانون الإستثمار ٤٣ لسنة ١٩٧٤ (وتعديلاته). وعلى ضفاف هذا المجرى الإقتصادي والإجتماعي جرت السجلات النظرية والاقتصادية حول "جدوى المشروع العام" ومدى إنتاجيته .^(١١)

إطلاقاً من مبدأنا السابق الإشارة إليهما "ترشيد الموارد والدافعية للإنتاج" منحاول التعرض للتفصيلي لقضية مدى كفاءة وإنتاجية عناصر الإنتاج المستخدمة "بالمشروع العام" وبخاصة العنصر البشري والإنتلاق بعد ذلك إلى طرح إقتراحات

(٩) على سبيل المثال ، صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات النوعية ثم لم يمض سوى أربع سنوات إلا وصدر القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ بشأن إلغاء المؤسسات العامة والاستعاضة عنها بالمجلس النوعية للقطاعات ثم في عام ١٩٨٣ صدر القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الذي أعاد المؤسسات العامة تحت مسمى جديد هي "هيئات القطاع العام القابضة" ثم صدر القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩٢ بإلغاء هيئات القطاع العام واستبدالها بالشركات القابضة وإعلان تبني سياسة الخصخصة

ترمي إلى التوفيق بين إعتبرات الحساب الاقتصادي والمالي المليم المنشأة Micro والمستند إلى مقاييس الربحية التجارية وبين ضرورات المصلحة الوطنية والقومية لأخذين بعين الاعتبار تبدل الأسس المحاسبية التي إستخدمت في السنوات العشر الأخيرة في تقييم أصول شركات القطاع العام وكذا في حساب معدلات العائد على الإستثمار ودور القطاع العام في تنشيط قطاع الأعمال الخاص والإستثماري بصور وأساليب مختلفة بدءاً من المساهمة في رؤوس أموال المشروعات حيث بلغ عدد المشروعات المشارك فيها شركات وبنوك القطاع العام حتى يونية ١٩٨٥ نحو ٢٤٩ مشروعاً داخل البلاد بقيمة تجاوزت ١٤٥٧,٥ مليون جنيه بواقع ٢٥% من إجمالي رؤوس أموال هذه المشروعات بالإضافة إلى المشروعات التي تخضع لنظام المناطق الحرة الخاصة والعامه البالغ عددها ٢٥ مشروعاً بمساهمة مالية قدرها ١٣٨,٤ مليون جنيه أى أن إجمالي مساهمة القطاع العام بلغت ١٧٠٢,٨ مليون جنيه موزعة على ٢٧٤ مشروع افتتاحي^(١٢) مروراً بإنتقال العمالة المدربة من شركات القطاع العام للعمل في الشركات الإستثمارية إنتهاءً بالأعباء الضريبية التي تحملتها الشركات العامة في وقت تمتعت فيه الشركات الإستثمارية بمزايا الإعفاء من الرسوم الجمركية والضريبية لثمانى سنوات متصلة^(١٣).

ولا شك إن شركات (القطاع العام) ظلت تعاني من مشكلات عديدة واختلالات اقتصادية وإدارية تؤثر على الإمكانات الكامنة أو بتعبير "بول أ. باران" و"شارل بتهليم" [الفائض الكامن]^(١٤) وهو ما نستطيع أن نقدره بثلاثة أضعاف فائض القيمة المستنزف من عمال القطاع العام الآن والبالغ نحو ألفين مليون جنيه سنوياً في المتوسط في عقد السبعينيات وأربعة مليارات جنيه سنوياً في الثمانينات وأوائل التسعينات.

وهكذا نستطيع تحديد ثلاثة مشاكل أساسية تواجه القطاع العام وتحرم الفقراء في مصر من الإستفادة من اللطافات للكامنة في هذا القطاع الحيوى:-

المشكلة الأولى: خلل في البنية الإدارية والتشريعية وهيكل العمالة بهذه الشركات.

المشكلة الثانية: سياسات اقتصادية تدفع منذ سنوات بهذا القطاع في عجلة التبعية الإنتاجية والمالية للسوق الرأسمالي الدولي. (التحويل والإستثمار والتسعير والإجراءات الحمائية)

المشكلة الثالثة: غياب المشاركة العمالية من خلال روابطهم الحرة ونقاباتهم المستقلة في رسم خطط الإنتاج كما وكيفا، تصديراً واستيراداً.

والمشاركة في رقابة فعالة لوقف حالات الفساد المنتشرة في كثير من هذه الشركات .

فلنتوقف عند كل واحدة بشيء من التفصيل :

المطلب الأول : إختلال الهيكل التنظيمي والوظيفي بشركات القطاع العام :

لعل من أكثر الانتقادات التي وجهت للقطاع العام في مصر ، تلك المتعلقة بسياسات الأجور والتوظيف ، لما لذلك من تأثير سلبي على معدلات الربحية المتحققة لدى هذه الشركات .

والحقيقة فإن من شأن إغفال طبيعة وتركيبه سوق العمل في مصر وعجز قطاع الأعمال الخاص والإستثماري عن تلبية طلبات التوظيف في المجتمع سنوياً وكذا لطبيعة النسق التعليمي الراهن في البلاد أن يجعل هذا الانتقاد صحيحاً تماماً .

ذلك أن تضخم الهيكل الوظيفي لشركات القطاع العام بالمستويات الإدارية والأعمال المكتبية يدفع بمنحنى تكاليف الإنتاج إلى الإرتفاع وبالتالي إلى تناقص الغلة والعائد على الإستثمار لدى هذه الشركات ^(١٥) وفي ظل إعتداد مؤشر الربحية التجارية كأساس لتقييم أداء مشروعات القطاع العام يصبح من الضروري إعتداد هيكل تنظيمي إداري ينسجم مع قوى الإنتاج وإيجاد قنوات للتشغيل القومي تخفف من وطأة البطالة وإجراء تعديلات جوهرية في النظام التعليمي من جهة والنظام التشريعي من جهة أخرى بما يدفع بمستويات الطموح الإنتاجي للشباب "استصلاح الأراضي ، مشروعات زراعية وصناعات غذائية" إلى أقصى مدى .

على أية حال فسوف يكون تناولنا هنا للهيكل التنظيمي والوظيفي بشركات القطاع العام في ضوء المفاهيم الاقتصادية والتنموية ، حيث نقسم هذه الشركات إلى قسمين أساسيين:

الأول : الشركات التي تساهم مباشرة في الإنتاج السلعي .

الثاني : الشركات التي تقوم على الخدمات الإنتاجية أو المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بعمليات النقل والتسويق والتمويل .. الخ

ويؤدي هذا التقسيم وظيفتين في التحليل :

الأولى : تلك المرتبطة بدراسة معدلات التحميل الإدارية وأعيانها على قيم المتغيرات الاقتصادية المختلفة (القيمة المضافة للصافية، عائد الإستثمار ومستوى الربحية).

الثانية : دراسة تطور مستويات الأداء لقياس مستوى الكفاية الإنتاجية لعنصرى العمل ورأس المال من واقع المقررات الوظيفية الراهنة وتقييم الأصول المختلفة .

ووفقا لما هو متاح عن هيكل العمالة في القطاع الأول فإن هذه القطاع يضم ٢٥٨ شركة تنوزع على سبعة قطاعات هي (الصناعي والإنتاج الحربى - الزراعى - الإسكان والتشييد - الكهرباء والطاقة - البترول - الدوائية - القطن) ويعمل بهذا القطاع نحو ٩٧٥ ألف عامل وموظف مكتبى يتوزعون على النحو التالي :

جدول رقم (٢٤)
توزيع هيكل العمالة بشركات القطاع العام الإنتاجية السلعية
حتى عام ١٩٨٥

المجموعة	العدد	% من إجمالي العمالة
١- الوظائف الحرفية	٢٣٨٩٤٥	٣٤,٨%
٢- الوظائف الفنية	٢١٣٥٥١	٢١,٩%
٣- الوظائف التخصصية	٨٥٥٠٥	٨,٨%
٤- الوظائف المكتبية	٦٥٨٠٥	٧,٠%
٦- الوظائف العليا	٤٩٢٥	٠,٥%
٧- الوظائف الشاملة	٢٩١٩٩	٣,٠%
٨- المعينون بعقود	٩٩٧٥١	١٠,٢%
٩- درجات غير موزعة	٩٦٢٨	١,٠%
المجموع	٩٧٤١٥٩	١٠٠%

المصدر : عبد الخالق فاروق وآخرون : النشرة الإحصائية ، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، العدد السادس يناير ١٩٨٧ .

ويتبين من البيان السابق أن العمالة الحرفية والفنية- وهم والذين يقع على عاتقهم عبء الإنتاج أساسا في الورش والعيال- تعادل ٥٦,٧% وإذا أخذنا نصف العمالة التخصصية الضرورية لسير العمل كالمهندسون والمحاسبون ... الخ) ونصف الخدمات المعاونة فإن نسبة العمالة الإنتاجية فعلا في هذه الشركات تعادل ٦٥% والباقي وقدره ٣٥% من هيكل العمالة أما وظائف مكتبية أو إشرافية تزيد في أحيان كثيرة عن حاجة العمل وهي ما يطلق عليه في الأدب الاقتصادي "الأعمال الوظيفية"

فهل من المناسب أن يصبح نطاق الخدمة الإدارية والإشرافية في هذه الشركات نحو ٣٥% من هيكلها الوظيفي ؟

وقد حاول بعض الباحثين استنادا إلى معايير الأمم المتحدة للوظائف الإنتاجية والإدارية تحديد مدى مساهمة كل مجموعة وظيفية في الإنتاج والقيمة المضافة في الوحدات الإنتاجية ^(١٦) كما حاول البعض الآخر تقديم مفهوم أكثر دقة لإنتاجية عنصر العمل بالإرتباط بهيكل العمالة بالشركات والقطاعات الإنتاجية . ^(١٧)

يرداد الأمر سوءا في شركات القطاع العام للخدمات الإنتاجية وهي حوالي ١٠١ شركة تتوزع على قطاعات خمسة هي (التموين والتجارة الداخلية - النقل والمواصلات - المال والاقتصاد - السياحة والطيران - الصوتيات والمرئيات) والتي يعمل بها نحو ٣١٨ ألف عامل وموظف يتوزعون على النحو التالي :

جدول رقم (٢٥)
توزيع هيكل العمالة بشركات القطاع العام للخدمات الإنتاجية
حتى عام ١٩٨٥

المجموعة	العدد	% من إجمالي العمالة
١- الوظائف الحرفية	٦٤٥٦٣	٢٠,٣%
٢- الوظائف الفنية	٤٥٨٠٨	١٤,٤%
٣- الوظائف التخصصية	٤٢٣٣١	١٣,٣%
٤- الوظائف المكتبية	٤٥٥٣٢	١٤,٣%
٥- الخدمات المعاونة	٣٤٨٦٢	٩,٦%
٦- الوظائف العليا	١٧٢١	٠,٥%
٧- المكافآت الشاملة	٢٨٩٦	١,٥%
٨- المعينون بعقود	١٣٧٢٧	٤,٣%
٩- درجات غير موزعة	١٨٣٢	٠,٦%
المجموع	٢٥٣٢٨٢	١٠٠%

المصدر : المرجع السابق .

- ملحوظة: القطاع المصرفي وبنك التنمية الزراعية أرقامها إجمالية وغير موزعين وغالبا فإن هذه العمالة تخصصية ومكتبية بصورة أساسية .

علينا أن نلاحظ أن العاملين بالقطاع المصرفي وبنك التنمية والائتمان الزراعي يبلغ عددهم ٦٧ ألف موظف معظمهم عمالة مكتبية وتخصصية وبالتالي فإن هاتين المجموعتين يشكلان نحو ٤٥% تقريبا من إجمالي العمالة بهذه الشركات. ووفقا لنمط توزيع الأجور والمكافآت والبدلات وغيرها من المزايا فإن هاتين الشريحتين من العاملين (المكتبية والتخصصية والعليا) تستحوذ على نصيب الأسد في الأجور المدفوعة بشركات القطاع العام.

ويتبين من البيان أن العمالة بشركات القطاع العام للخدمات الإنتاجية قد بلغت في أوائل عام ١٩٨٥ نحو ٣١٧١٦٠ عاملا يتوزعون على ١٢٩ شركة تشرف عليها

نحو ١٣ هينة (علاوة على البنك المركزي المصري والبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي).

أما من حيث توزيع العمالة على مجموعاتها الوظيفية المختلفة فهنا تنخفض نسبة العمالة الإنتاجية المباشرة (الحرفية والفنية) إلى ٣٤,٧% من إجمالي العمالة مقابل ٥٦,٧% من إجمالي العمالة في شركات القطاع العام الإنتاجية الملعية وهو أمر مفهوم في ضوء الدور الإنتاجي المنوط لكلا القطاعين. بيد أن تضخم نسبة الأعمال المكتبية والتخصصية ٢٧,٦% وكذلك للخدمات المعاونة (٩,٦%) يمثل عبء إضافي على مستوى إنتاجية عنصر العمل التي تتوقف ليس على الفن الإنتاجي حسب وإنما على هيكل توزيع للعمالة أيضا.

ووفقا للمقارنة التي أجراها د. أحمد صقر عاشور ومعاونيه بين الهيكل الوظيفي لشركتين متشابهتين في النشاط إحداهما شركة عامة (البلاستيك الأهلية)، والأخرى خاصة (الشريف للبلاستيك) فقد أظهرت المقارنة مستوى متباين في إنتاجية الجنية / أجر لكلا الشركتين لصالح الشريف للبلاستيك في ارتباطه ببنية الإدارة والتوظيف في كل منهما حيث مثلت البنية الإدارية بشركة البلاستيك الأهلية شكلا منيعجا يتسع في منتصفه للوظائف الإدارية الإشرافية بعكس الحال في شركة الشريف للبلاستيك حيث يمثل شكلا هرميا متوازنا في هيكله ودرجاته^(١٨).

أما د. نبيل الحسيني فقد كانت دراسته للمجموعات الوظيفية بالشركة العربية للأدوية والصناعات الكيماوية في محاولة لتقدير مدى فاعلية عنصر العمل الإنتاجي المباشر (الفنية والحرفية) مقابل عمال الخدمات والإدارة فأظهرت الدراسة حقيقة التطور النسبي الأعلى في الأجور المدفوعة لعمال الخدمات والإدارة مقابل تطور نسبي أقل في الأجور المدفوعة لعمال الإنتاج المباشر^(١٩). ومن جانبنا سنحاول تقديم نموذج تحليلي للقوام الإداري والأجري في شركة قطاع عام (مصر حلوان للغزل والنسيج) وقد وقع اختيارنا على هذه الشركة لأسباب ثلاثة:

الأول: أن هذه الشركة من كبريات شركات الغزل والنسيج سواء من حيث العمالة أو من حيث الإنتاج وقيمة المبيعات.

الثاني: أن "ربح النشاط" يشير في بعض سنوات إلى خسارة وبالتالي فإن هذه الشركة تعد نموذجية لقياس معدل أداء Performance Ratio عنصر العمل تحديداً على أساس الهيكل الوظيفي.

الثالث : أن بيانات الأجور الأساسية والبدلات الثابتة والمجموعات الوظيفية والدرجات متاحة وفقا لبيود حسابات الشركة عن السنة المالية يوليو ١٩٨١ حتى يونية ١٩٨٢ .

ووفقا لبيود حسابات الشركة فإن عدد العاملين في الشركة قد بلغ نحو ١٧٥٠١ عاملا وموظفا موزعين على النحو الذي يظهره البيان رقم (٢٦) وقد بلغ إجمالي الأجور المدفوعة لهم جميعا حوالي ١٤ مليون جنيه بينما بلغت البدلات بالاستعانة بالجدول المرفقة بقانون العاملين رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وتعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ من واقع إيجاد متوسط مربوط كل درجة فاضطر التحليل للنتائج التي يظهرها البيان التالي :

جدول رقم (٢٦)
توزيع الأجور الأساسية والبدلات الثابتة للمجموعات الوظيفية
بشركة مصر / حلوان للغزل والنسيج عام ١٩٨٢/٨١

المجموعة		شاغلي الوظائف ونسبتهم		نسب كل مجموعة من الأجور الأساسية		نسب كل مجموعة من البدلات الثابتة*	
		عدد	(١) % من إجمالي العاملين	القيمة بالجنية	(٢) % من إجمالي الأجور الأساسية	القيمة بالجنية	(٣) % من إجمالي البدلات الثابتة
- فوظف الطبا		٩٩	٠.١%	١٩٢٩٣٣	١.٥%	٨٠٣٩٥	٤.٣%
- فوظف المكتبية والإشرافية		٣٩٨٣	٢٢.٨%	٤٨٠٤٤٤١	٣٤.٣%	٤٧٩٤٧٢	٢٥.٦%
- فوظف الفنية		١٣٤١٩	٧٦.٦%	٨٩٦٢٨٧٨	٦٤.٢%	١٣٠٧٢٤٠	٧٠%
الإجمالي		١٧٥٠١	١٠٠%	١٣٩٥٩٢٥٣	١٠٠%	١٨٦٧١٠٧	١٠٠%

المصدر : إعداد الباحث من واقع ميزانية الشركة لعام ١٩٨٢/٨١

* يتصد بالبدلات هنا ، بدل تمثيل وبدل إنتقال وبدل تفرغ وبدل سكن وبدل غذاء وبدل صحي وبدل طبيعة عمل وبدل حوافز وبدل خصص.

بمقارنة بيانات الخانات (١٠،٣) في البيان السابق يمكن استخلاص حقائق التوزيع الراهن للأجور والبدلات في شركات القطاع العام ، وهو توزيع غير متوازن بصورة عامة، كما أن الحاجة لضغط الوظائف المكتبية والإشرافية بهذه الشركات سوف يسمح بإظهار إنتاجية عنصر العمل بصورة حقيقية نظرا لأن المقياس حاليا يعيبه أساليب المتوسطات التي تغفل عن تفاوت دور المجموعات الوظيفية في العملية الإنتاجية بصورة أساسية .

بل أن تحديد نطاق الإشراف Span of Control في هذه الشركة يقدم مؤشر إدارى غير سليم حيث نجد أن كل وظيفة عليا يقابلها ١٧٥ عامل وموظف وهذه نسبة غير اقتصادية بالمرّة . ويشير بعض الخبراء الموفيت إلى وضع مماثل في شركة الكوك والكيموايات في منتصف الستينيات فبينما كان التصميم يقضى بتشغيل ٥٨٥ عاملا وموظفا فإن ما حدث فعلا هو تشغيل ٩٦٧ عاملا ومشتغلا مما أدى لإرتفاع تكاليف إنتاج المصنع بأكثر من ٦٨ ألف جنيه وقتئذ^(٢٠) .

إن مستوى الإعالة الوظيفية في شركات القطاع العام سواء الإنتاجية منها أو الخدمة ، مرتفعة بصورة لا تسمح بسرمان قوانين الوفورات الخارجية والداخلية التي ينبغي أن تحظى بها هذه الشركات بسبب كبر حجمها وتنوع أصولها ودرجة تشابكاتها الأمامية والخلفية ويزيد الأمر صعوبة ما أسفرت عنه سنوات الإنفتاح الاقتصادي حيث برزت ظاهرتين سلبيتين على العمالة الفنية المنتجة في شركات القطاع العام :

الأولى : إنتقال العمالة الفنية والمهنية من القطاع العام إلى القطاع الإستثماري والأجنبى

الثانية : هجرة العمالة الفنية والنادرة عموما من مصر إلى الأقطار العربية النفطية .

المطلب الثاني : سياسات التبعية الإنتاجية والمالية :

تأسست قاعدة الملكية الحكومية لبعض ومثل الإنتاج في أعقاب العدوان الثلاثي عام ١٩٥٦ ثم في التوسعات اللاحقة عامي ١٩٦١ ، ١٩٦٢ على أساس إستبدال الواردات الصناعية الإستهلاكية والوسيطة بخطط إنتاج محلية تستطيع تلبية حاجة السوق المحلي والقوى الاجتماعية المصاعدة في المجتمع (البورجوازية الصغيرة والوسطى) وهكذا وجدت صناعات التجميع للسلع المعمرة (الثلاجات- الثلازيون- السيارات .. الخ) إلى جانب بعض الصناعات المكملة للخلف أو للأمام . وقد عرفت هذه الإستراتيجية الاقتصادية في أدبيات التنمية "بإستراتيجية بدائل للواردات" (٢١)

والمدهش أن هذه السياسة لم تكن حكرا على حكم معين فقد ظهر إنها السمة المميزة لمعظم بلدان العالم الثالث المستقلة حديثا (مصر للناصرية – أيوب خان في الباكستان – سيكوتوري في غينيا .. الخ) .

وبرغم حرص ونوايا القيادات الوطنية لهذه التجارب على تحقيق الإستقلال الاقتصادي لبلدانهم عن المنظومة للرأسمالية الدولية ، فإن الواقع والنتائج كانت عكسية تماما حيث تعمقت حالة التبعية الاقتصادية ، وتداخلت خطوط الإنتاج المحلية بنظيرتها في الدول للرأسمالية المركزية كما اتسعت فجوة العجز في ميزان المدفوعات لهذه البلدان الحديثة عاما بعد آخر

وجاءت حقبة السبعينات لتشهد تعميق مكثف ومتسارع للبنية الاقتصادية والإنتاجية لهذه البلدان بالسوق الرأسمالي الدولي وبالشركات دولية النشاط واضحا هذا الوضع يشكل أداة من أدوات الفرز الطبقي في البلدان الرأسمالية المتخلفة وفي طليعتها مصر .

ذلك أن ارتباط خطوط إنتاج شركات "للقطاعين الحكومي والخاص" بمستلزمات الإنتاج الواردة من الخارج والمحملة بدوال تكاليف كان يؤدي إلى نتيجتين على المدى البعيد :

الأولى : إستبعاد فئات اجتماعية أخذت في الإتساع يوما بعد آخر من دائرة إستهلاك هذه المنتجات .

الثانية : إنها كانت بمثابة حصان طروادة في تعميق الإختلالات السعرية ونتائج الأعمال لشركات القطاع العام مما يستلزم دائما الضغط في إتجاه رفع

الأسعار لربطها بمستويات الأسعار الدولية وهو ما يضمن في النهاية اختراق رأس المال الدولي للسوق المصري وتمهيد التربة الفكرية والاقتصادية لتداعياته اللاحقة^(٢) (٢٧)

إن اعتماد هيكل الإنتاج المصري على ٤٥% إلى ٦٠% من مستلزمات إنتاجه الملمعية والخدمية على الخارج كانت تحقق هذا الغرض والأكثر من ذلك كانت تفتت من إحتتمالات تركز الصناعات المصرية على منتجات ومستلزمات إنتاج محلية وزيادة درجة التشابكات القطاعية بين الصناعات وبالتالي الإعتماد المتزايد على الذات . كما أن تحويل كل صناعة مصرية إلى جزيرة معزولة عن غيرها من الصناعات المحلية واتماجها المتزايد بالصناعات الغربية يؤدي نفس النتيجة

هذه السياسة ساهمت فيها واستفادت منها الرأسمالية المصرية ، وأكثر فئاتها سيطرة على صناعة القرار التنفيذي والتشريع (الفئة الكمبرادورية والوكلاء التجاريون) طوال الربع قرن الماضي يكفي أن نشير إلى أنه بنهاية عام ١٩٩٤ كان سجل المستوردين من الخارج قد تجاوز ٢٥ ألف مستورد من جميع الأحجام والبلدان وكلمهم استقرت مصالحهم على هدم أى إحتتمالات لنهوض صناعي محلي يهدد المكتسبات المحققة من تجارة المستورد . فالعمولات والسمسرة وزيادة مؤشر الودائع في البنوك الأجنبية كانت الثمن لتكثير الصناعة المصرية .

وتظهر الزيادة الكبيرة التي حدثت في المخزون لدى شركات القطاع العام خلال هذه المرحلة طبيعة الأزمة وبعض ملامحها حيث زادت قيمة المخزون من ١٨٤١ مليون جنيه عام ١٩٧٥ إلى ٧٧٩٢ مليون جنيه عام ١٩٨٥ (أى نحو أربعة أضعاف ونصف) صحيح أن جزء من هذه الزيادة (نحو ٣٥%) يعود إلى إعادة تقييم قيمة هذا المخزون بأسعار الصرف الجديدة التي بدأ في تطبيقها في مطلع عام ١٩٧٩ وجزء آخر يرجع إلى إعادة التقييم الدورى لهذا المخزون كل عام من جانب القائمين على شركات القطاع العام لتعظيم قيمة الأصول المملوكة لشركاتهم وتغطية لحجم الخسائر ، لكنها أيضا تعكس خلافا في الأداء التسويقي وتراجع جودة هذه المنتجات أمام غزو المستورد وهو ما يظهره البيان التالي :

(٢) المدقق في الصناعات الغالبة حاليا في مصر يصل إلى هذه النتيجة وصناعة السيارات والأجهزة المعمرة تمت بقتل مياثر مع مراكز صناعية وشركات دولية النشاط اسما . (اليابان - كوريا - أمريكا .. الخ)

وفي هذا الإطار سنتناول ثلاثة قضايا فرعية هي التمويل والسيولة والاستثمار في القطاع العام والتسعير الخاص بمنتجات هذا القطاع وتأثير المنافسة الدولية على تسويق المنتجات .

أولاً - مشاكل التمويل والسيولة والاستثمار :

فمشاكل التمويل والسيولة والاستثمار هي الوجه الآخر لقضية كفاءة إستخدام عنصر رأس المال في مشروعات القطاع العام .

وتعاني شركات القطاع العام عموماً (السلعية والخدمية) من بعض المشكلات المتعلقة بمدى التوازن في هيكلها المالي ونمط تخصيص الاستثمارات . ويحتاج المحلل والأمر كذلك إلى دراسة المعاملات الفنية للإنتاج ودرجة التشابكات القطاعية وانعكاسه على نتائج الأعمال لدى هذه الشركات ومن واقع تطور القيمة المضافة الصافية للتعرف على انصبه عوامل الإنتاج المختلفة وبخاصة عوائد حقوق التملك والذي يظهر بصورة أكثر دقة مدى الكفاية الإنتاجية في هذه المشروعات .

- المعاملات الفنية ودرجة التشابكات القطاعية (*)

تفاوتت الكفاءة الفنية لإستخدام مستلزمات الإنتاج بشركات القطاع العام من فرع نشاط إلى آخر وفي تفاوتها هذا انعكس حقيقة كفاءة الإستخدام وكذلك مستوى التباين في الفن التكنولوجي المستخدم ومستوى السهارة الفنية لدى العاملين ويظهر البيان التالي المعاملات الفنية لفروع النشاط الصناعي التابعة لوزارة الصناعة المصرية وفقاً للحالة عام ١٩٨٥ والتي تتغير بدورها وفقاً لتطور الفن الإنتاجي والتكنولوجيا المستخدمة:

(*) يعرف المعامل الفني للإنتاج بأنه نسبة المستلزمات السلعية إلى المنتجات النهائية وكلما كان معدل زيادة المنتجات أكبر من معدل زيادة مستلزمات الإنتاج في ظل مستوى تكنولوجي معين كان ذلك دلالة على زيادة الكفاءة الفنية للإنتاج في المنشأة أو الاقتصاد القومي أما التشابكات القطاعية فهي تمثل درجة استجابة القطاعات الإنتاجية السلعية والخدمية المحلية لطلبات الشركات المحلية الأخرى

جدول رقم (٢٨)
المعاملات الفنية لفروع القطاع الإنتاجي السلعي التابع لوزارة الصناعة
خلال عام ١٩٨٥/٨٤

٠,٥٥	- الصناعات الغذائية
٠,٤٥	- الغزل والنسيج
٠,٦٢	- الصناعات الكيماوية
٠,٤٨	- الصناعات الهندسية
٠,٣١	- التعدين والحراريات
٠,٥٧	الإجمالي العام

المصدر : وزارة الصناعة ، هيئة العامة للتصنيع "المعاملات والمؤشرات الاقتصادية لشركات وزارة الصناعة حتى يونيو ١٩٨٥".

أى ان متوسط للمعامل الفني بشركات القطاع العام التابعة لوزارة الصناعة يدور حول ٥٧% وبالنظر لكون جزءا كبيرا من مستلزمات الإنتاج المستخدمة في مصر يتم استيرادها من الخارج (٥٠% إلى ٦٠% من مستلزمات إنتاج القطاع العام) محملة بدورها بهيكل أسعار دولية مرتفعة ودوما من شأن ذلك التأثير على هيكل التكاليف المحلية في وقت تقتضى الحصافة السياسية مراعاة اعتبارات مستوى المعيشة المحلية وهو ما يؤدى إلى تشوهات في هيكل التسعير المحلى ونقشي الآثار السلبية للدعم وإعانات الإنتاج على القوائم المالية للشركات ونعتقد أن المخرج المناسب لتجاوز هذا الواقع تتمثل في الدفع باتجاه التشابكات القطاعية بين الشركات الإنتاجية في المجتمع (العام والخاص) إلى مدى أبعد مما هو الآن ، حيث ، لا تتجاوز هذه التشابكات والإعتماد المتبادل عن معدل ٤٥% بينما هذا المعدل يصل في الاقتصاديات المتقدمة إلى ٧٥% إلى ٩٠% (١٣)

ومما لا شك فيه أن ذلك يعتمد بدوره على مستوى الفن الإنتاجي المستخدم ودرجة تطوره وقد كان الجهد الاستثماري خلال السنوات الخمس الماضية (حتى عام ٨٦) محاولة لإجراء تطوير ملموس في الفن الإنتاجي المستخدم حيث تركّز هذا الجهد على عمليات الإحلال والتجديد (١٦,٤%) وإستكمال المشروعات تحت التنفيذ والتوسعات

(٦٠,٦%) أما المشروعات الجديدة فلم تكن تزيد عن (١٦,٨%)^(٢٤) وذلك كمحاولة للتخلص من ظاهرة الطاقة العاطلة التي قدرها البعض بنحو ٣٥% من طاقة القطاع العام في عقد المبيعينيات والثمانينات^(٢٥)

ومن جهة أخرى فإن مساهمة القطاع العام في تنشيط مشروعات القطاع الإستثماري لم تحظ بالإهتمام الكافي من جانب الدارسين لطابع التشاكرات القطاعية الجديدة في الاقتصاد المصري ومدى تأثيرها على فاعلية الأداء لدى كلا القطاعين . فوفقاً للبيانات المتاحة حتى يونيه ١٩٨٥ فإن عدد المشروعات المشاركون فيها شركات وبنوك القطاع العام تحت نظام القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتعديلات قد بلغت ٢٤٩ مشروعاً داخل البلاد بنحو ١٤٥٧,٥ مليون جنيه بواقع ٢٥,٥% من إجمالي رؤوس أموال المشروعات وإذا أضفنا مساهمة شركات وبنوك القطاع العام في المشروعات التي تخضع لنظام المناطق الحرة الخاصة والعامة والبالغة (٢٥) مشروعاً بمساهمة مالية تبلغ ١٣٨,٤ مليون جنيه) حتى يونيه ١٩٨٥ فإن إجمالي مساهمة القطاع العام سيصل إلى ٢٧٤ مشروعاً بحجم مساهمة تبلغ ١٧٠٢,٨ مليون جنيه^(٢٦).

هذا النمط في التوجه الإستثماري- رغم فوائده على الأجلين المتوسط والطويل- بالنسبة للاقتصاد القومي بمجموعة فأنه عادة ما يتم إغفال تأثيراته عند قياس معدلات أداء شركات القطاع العام في الزمن القصير بفعل تركيز الانتباه على معدلات أداء المنشآت ومدى ربحيتها وسلامة هيكلها المالي وهو ما نلاحظه في معظم التقارير الرسمية التي يحظى للتحليل الجزئي Micro على إهتمامها الأول .

ومن جهة أخرى فإن تحليل للنتائج الاقتصادية لشركات القطاع الصناعي العام من واقع مفهوم "القيمة المضافة الصافية" والأنصبة التوزيعية لعناصر الإنتاج المستخدمة وبخاصة عنصر رأس المال (الفائدة) يفيد في قياس الكفاءة الإنتاجية لتلك العناصر وهو ما يظهره البيان التالي :

ويبدو من البيان السابق مجموعة من الحقائق الهامة :

فولاً : يظهر واضحاً مدى التفاوت في نسب العائد على حقوق التملك من صناعة إلى أخرى بالنسبة للقيمة المضافة الصافية وتأتي صناعات الغزل والنسيج في ادنى مستوى حيث لا تعادل سوى ٥,٦% من القيمة المضافة الصافية وهذا مؤشر لمدى ضعف إنتاجية هذا القطاع بسبب من تخلف القوى الإنتاجية بهذا الفرع من الصناعات وهو ما سبق وأشار إليه تقرير Wemar عام ١٩٧٥ ويحتاج الأمر والحال كذلك إلى تغييرات تنظيمية وفنية بهذا القطاع .^(٢٧)

ثانياً : بمراجعة هيكل المال المستثمر (ثابت وشبه ثابت) نجد أن جزء كبيراً من هذا المال عبارة عن مشروعات تحت التنفيذ (٣٠% في المتوسط) وهو ما يمثل أموالاً عاطلة عن الفعل الإنتاجي المباشر ولذا نجد أن المعدلات الفنية لقياس الأداء التي تستخدم هذا الطرف في المعادلة تشير إلى نتائج غير دقيقة بفعل إغفالها لهذا التركيب الهيكلي للمال المستثمر وكذا بفعل التغيرات التي تطرأ على احتساب وتقييم هذه الأصول الثابتة من عام لآخر .

ثالثاً : من جهة أخرى يسبب عدم التوازن القائم بين الأصول المتداولة * والخصوم المتداولة ** ظاهرة السحب على المكشوف من للبنوك وهو ما يستدعي بدوره إعادة تصحيح هذا الوضع لتأثيره على الهياكل المالية لهذه الشركات . فمن شأن تعاضم المخزون السلعي أن تتعاظم منحنيات التكاليف بدورها والتي تصل في أحيان كثيرة إلى ٢٠% من إجمالي قيمة المخزون السلعي كما أنه قد أصبح من الضروري إجراء مقاصات فيما بين شركات القطاع العام بصورة دورية وسريعة لتصحيح هذا الوضع وتعديل مراكزها المالية أولاً بأول^(*) .

وسوف تكشف وقائع الاستنزاف والنهب للمنظم لكبار رجال المال والأعمال في عقد التسعينات والتهريب الواسع للأموال، بل والسطو على القروض المصرفية

* الأصول المتداولة وتشمل المخزون السلعي والمدينون والارصدة المدينة والودائع لاجل والتذمة بالبنوك والصندوق.

** الخصوم المتداولة وتشمل دائتتون وارصدة دائنة وبنوك دائنة .

* استخدمت هذه الحجة فيما بعد- من جانب اصحاب المصالح المحليين والمؤسسات الدولية للحديث حول ضرورة بيع شركات القطاع العام للتخلص من هذه المشكلة التي كان من اليسر حلها إذا لمكن تجاوز جوهر المصالح الخفية لبعض الأطراف المؤثرة في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية في مصر .

التي حصلوا عليها وافتعال قضية التعثر عن سداد وخدمة هذه الديون وصولاً إلى الهرب شخصياً بهذه الأموال إلى الخارج حتى عام ٢٠٠٢ قضية غير مبنية في تاريخ مصر الاقتصادي والمالي التي قدرت خسائرها المبنية بأكثر من ٤٥ مليار جنيه بما يزيد عن ٢٥% من إجمالي الائتمان والقروض الممنوحة من البنوك المصرية حتى عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، كل ذلك سيكشف عن أن خسائر شركات القطاع العام وقساد بعض مديريه ورؤسائه منذ إنشائه وحتى لواتل الثمانينات كان مجرد لعب هواه.

ثانياً : التسعير :

من أكثر الموضوعات التي حازت على إهتمام الدارسين لمشكلات القطاع العام ، قضية التسعير والتناقض القائم بين السعر الاقتصادي لمنتجات المنشأة والتحديد الإداري لأسعار بيع منتجات القطاع العام وفي هذه الإتجاه برز إتجاهين متناقضين :

الأول : يرى ضرورة ترك تقاعلات العرض والطلب تأخذ مجراها الطبيعي في تحديد الأسعار

الثاني : يرى أن هيكل السوق المصري الراهن ، يعتره الكثير من التشوهات غير الطبيعية بفعل عوامل خارجية ودخلية عديدة بحيث يصبح اتباع رأى الفريق الأول يكتنفه الكثير من المحاذير والمخاطر الاجتماعية والسياسية .

وبصرف النظر عن الإعتبارات الاجتماعية والسياسية التي يضعها في دائرة الإهتمام أصحاب الرأي الثاني فإن التشوهات القائمة فعلاً في التكاليف واختلال التوازن الحاد بين الأجر ومستويات الأسعار تجعل من الصعب إعماد الرأي الذي يذهب إلى حد المطالبة بترك التسعير لعوامل العرض والطلب لمصلحة المنشأة (ومفهوم الربحية التجارية) على المصلحة العامة ومفهوم الربحية الاجتماعية ومع ذلك فإن محاولة البحث عن نقطة في المنتصف ، تراعى مصالح المنشأة وتقيم أسس صحيحة لتقييم معدلات الأداء والإنتاجية وتراعى في الوقت ذاته المصالح العام مثل هذه المحاولة جديرة حقاً بالإهتمام خاصة وأن من شأن رفع أسعار منتجات القطاع العام دفع المسلسل الحزوني للتضخم في المجتمع إلى مستوى يصعب بعدها السيطرة عليه .

ووفقاً للبيانات المتاحة فإن حجم الإعانات الممنوحة لشركات القطاع العام الصناعي قد تطورت من ٠,٥ مليون جنيه عام ١٩٧١ وظلت على هذا الحال حتى

عام ١٩٧٤ ثم قفزت عام ١٩٧٦ إلى ٦,٢ مليون جنيه ثم إلى ٣٩,٢ مليون جنيه في العام التالي ثم إلى ١٠٢,٤ مليون جنيه عام ١٩٧٨^(٢٨) واستمرت هكذا على النحو التالي :

جدول رقم (٣٠)
إعانات الإنتاج الممنوحة لشركات القطاع العام الصناعي خلال
الفترة ٧٩-١٩٨٦

"بالمليون جنيه"

١٩٧٩	٨٠/٨١	٨١/٨٢	٨٢/٨٣	٨٣/٨٤	٨٤/٨٥	٨٦/٨٥
١٠٤,٥	١٥٩,١	٢١٣,٩	٣٢٠,٨	٢٤٥,٨	١٣٤,٤	١٣٠,١
٢١,١	٥٨,٩	٨٧,٥	٨٩,٥	١٠٤,٠	٥٠,٠	٥٠,٠
١٥,٣	٦٢,١	٣٧,٥	٦٣,٧	٤٩,٢	٥٢,٣	٩٧,٥
٤١,٣	٥٨,٣	١١٤,٢	١١٦,٤	١١٧,٥	١٥٢,٧	٨٩,٢
-	-	-	-	-	٥٠,٠	٥٠,٠
١٨٢,١	٣٣٨,٤	٤٥٣,١	٥٨٧,٤	٥٠٩,٥	٤٣٩,٤	٤٢٦,٨
الإجمالي						

المصدر : البيان المالي لموازنة عام ١٩٨٦/٨٥ ، ص ١٥ .

وينوقف الأمر في هذا المجال على المراحل التي يقطعها الإصلاح الاقتصادي في المجتمع ككل .

وربما يكون من المناسب في المرحلة الحالية فصل إعانات الدعم لشركات القطاع العام عن موازنتها وحساباتها المالية في مراحل الإنتاج ، وتأسيس صندوق حكومي تشرف عليه وزارة الاقتصاد أو وزارة المالية لتغطية الفرق بين أسعار البيع الذي تحدده منشآت القطاع العام في ضوء الحسابات الاقتصادية السليمة وبين سعر البيع المحدد إداريا من جانب الحكومة وبهذا يمكن تقييم الأداء في المنشآت الصناعية بصورة سليمة ويبقى بعد ذلك تحديد مصادر موارد هذا الصندوق بحيث لا تتحمل الموازنة العامة بكامل العبء المالي ومن المتصور أن يتحمل المصريون العاملون

بالخارج بجزء من هذا العبء الوطني وذلك بتخصيص نسبة ثابتة من أجرهم الشهري أو السنوي لدعم موارد هذا الصندوق ولكن نسبة (١%) من قيمة أجرهم المسجل في عقود العمل الخاص بكل منهم يتم تحويلها أولاً بأول عن طريق السفارات المصرية وبالتفاق مع حكومات هذا الأقطار العربية الشقيقة*.

ثالثاً : المنافسة الدولية :

تعرض الإنتاج المصري منذ إقترهاج الدولة لسياسة الإقترهاج الإقترهاج لمرافسة دولية عاتية وقد كان من المرصور أن يكون لهذه المرافسة دورها المرحدود في تشجيع الصناعات المصرية على تحسين مستوى جودة مرنتجاتها لتتمكن من الصمود في وجه المرنتجات الأجنبية .

بيد أن هذا التصور البدائي كان قد اغفل طبيعة النظام الإقترهاج الدولي وإقترهاجات التكرول Internationalty للعملية الإنتاجية بفعل دور الشركات دولية النشاط International Enter Prises^(٢٩) التي تسيطر على موارد مالية وافية وتكنولوجيا عاتية .^(٣٠)

لذا فقد نجحت هذه الشركات - وبفعل ظروف مواتية بالحقبة النفطية - من السيطرة على أنماط الإستهلاك المصري وأغرقت السوق طوال السنوات العشر الأولى من تطبيق السياسة الجديدة (١٩٨٤/٧٤) بالمرنتجات الأجنبية .

وهكذا تزايدت قيمة المرخزون السلعي الراكد لدى شركات القطار العام المصري من ١٨٤١ مليون جنيه عام ١٩٧٥ إلى ٧٧٩٢ مليون جنيه في يونيه ١٩٨٥ أى بمعدل زيادة بلغ ٤٢٣,٢% خلال الفترة وقد أثر ذلك بلا شك على السيولة المالية للشركات كما أنه دفع بمنحنيات التكلفة للحفاظ على هذا التراكم في المرخزون إلى مستويات أعلى

وبالمقابل نلاحظ أن شركات القطار الإستثماري التي حظيت بإهتمام ومزايا غير مسبوقة لم تود إلى الننتائج المروقعة منها بل أن بعضها قد نجح في اجتذاب جزء من ودائع المصريين بالخارج لتوظيفها أما في النظام المالي والمصرفي الدولي في الخارج أو في أنشطة هامشية في الدلخل (شركات توظيف الأموال) وبهذا أصبحت

* إنَّ هذا التحليل قيل أن تشرع الدولة وتحرز أمرها على ما يسمى سياسة الخصخصة في عام ١٩٩١

خصما من مولود المجتمع المتاحة بدلا من أن تضيف إليه في ظل فرصة تاريخية نادرا ما تتكرر .^(٣١)

ولذا فإن العامل المزدوج (المنافسة الدولية - للشركات الإستثمارية وتوظيف الأموال) قد لعب دورا سلبيا في تعبئة المخدرات القومية بعيدا عن القنوات الرسمية .

ومن ناحية أخرى فقد تلاحظ أن الصادرات الصناعية (قطاع عام وخاص) ظلت غير قادرة على تجاوز حاجز الـ ٥٠٠ مليون جنيه منذ بداية عقد الثمانينات نظرا لطبيعة النظام الاقتصادي الدولي الراهن والاتجاه المتزايد نحو إقامة التكتلات الإقليمية وما تفرضه من نظم حمائية لحصص الإستيراد من المناطق المختلفة وهو ما يؤثر غالبا على الصادرات الصناعية لدول العالم الثالث بحيث يجعل فرصتها محدودة في توسيع هامش تسويقها في هذه التكتلات الدولية ما لم تكن هي بدورها عضو في كتل اقتصادية إقليمية فعال كما ستؤدي إتفاقية للتجارة الحرة التي وقعت في لورجواي عام ١٩٩٤ وأنشئت بمقتضاها منظمة التجارة العالمية (WTO) إلى تقليص فرص تسويق المنتجات المصرية في الأسواق الدولية من ناحية وفي تحطيم أي فرصة لبناء صناعة مصرية وطنية قادرة على مواجهة العولمة بكل تداعياتها وتأثيراتها على البيئة الاجتماعية والاقتصادية الهشة .

المطلب الثالث: تضارب السياسات التشريعية وتأثيرها السلبى على القطاع العام:

من الأمور التي لم تحظ بالدراسة الكافية من جانب الدارسين لاقتصاديات القطاع العام في مصر هي البناء التشريعي (القوانين واللوائح والقرارات) التي تزامنت مع كل مرحلة من مراحل الأداء بشركات القطاع العام.

وتتخذ هذه المسألة أهميتها من كونها من المؤثرات المهمة في الأداء وذلك من خلال خلق شعور نفسى بالاطمئنان لدى العاملين مما ينعكس على مستوى الأداء والإنتاجية ، أو بالمقابل بتأثيرها السلبى في حال تضارب القوانين واللوائح والقرارات التي تمثل أحد الأسس المهمة في إدارة العمل اليومي بهذه الشركات . ويكفي أن نشير أن حجم المنازعات القضائية التي أصبحت الحكومة طرفا فيها قد ازدادت من ٤٨ ألف قضية عام ١٩٥٢ إلى ٣٠١ ألف قضية عام ١٩٨١ ثم قفزت في مطلع التسعينات لتتجاوز ١,٣ مليون قضية من جميع الأنواع والدرجات^(٣٢) .

وبصورة عامة فإن عدد القوانين والقرارات الصادرة بشأن الخدمة المدنية وترتيب وتنظيم الوظائف خلال الفترة من ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣ قد بلغت ٤٩٤٣ قانوناً وقراراتاً وهي موزعة كالتالي :

جدول (٣١)
القوانين والقرارات الصادرة بشأن الخدمة المدنية وترتيب الوظائف
خلال الفترة من ١٩٥٢-١٩٨٣

الدرجة التشريعية	في مجال الخدمة المدنية			في مجال تنظيم وترتيب الوظائف			الإجمالي
	٥٢- ١٩٨٠	٨١- ١٩٨٣	الجملة	٥٢- ١٩٨٠	٨٢- ١٩٨٣	الجملة	
- قوانين	٣٩٨	١٩٦	٥٩٤	٣٦٢	٢٠٦	٥٦٨	١١٦٢
- مرسوم بقانون	٣٠	-	٣٠	١٨	-	١٨	٤٨
- قرار جمهوري بقانون	-	-	-	٢٨	-	٢٨	٢٨
- قرارات جمهورية	٧٧٤	٣٣٧	١١١١	٩٥٧	٢٥٤	١٢١١	٢٣٢٢
- قرارات مجلس الوزراء	١٤٨	-	١٤٨	١٤	-	١٤	٥٥٤
- قرارات رئيس الوزراء	٩٧	١٤٦	٢٤٣	٥١٩٣	١١٨	٣١١	١٦٢
- قرارات نائب أول ونواب رئيس وزراء	-	٤٧	٤٧	-	-	-	٤٧
- قرارات وزارية	-	١٦٥	١٦٥	-	٤٥٥	٤٥٥	٦٢٠
المجموع	١٤٤٧	٨٩١	٢٣٣٨	١٥٧٢	١٠٣٣	٢٦٠٥	٤٩٤٣

المصدر : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، مركز المعلومات ، إدارة التزويد "فهرس التشريعات الوظيفية" و"فهرس التشريعات الإدارية" و "فهرس الخدمة المدنية" ١٩٨٥ .

إن هذا التضخم في الإصدار التشريعي بدرجاته المختلفة يثير من التساؤلات حول كفاءة إدارة العمل الحكومي والإداري بكفاءة في ظل هذه الشبكة المعقدة من القوانين

والتشريعات واللوائح التنفيذية وهو ما يستدعي إعادة نظرة شاملة في الإطار التشريعي للعملية الإدارية في مصر .

فإذا ما أخذنا بالمرحل الزمنية والتاريخية في معالجة حجم الإصدار التشريعي نجد الآتي :

جدول رقم (٣٢)
حجم الإصدار التشريعي واللاحقي المتطقة بالقطاع العام خلال الفترة ١٩٨٢-٦١

المجموع	١٩٨٢-١٩٧٦	١٩٧٥-١٩٧١	١٩٧٠-١٩٦١	
٢٨	٢٠	٥	٣	- قوانين
٥٥	٧	٢	٥١	- قرارات جمهورية
٢٤	١٤	٢	٨	- قرارات رئيس الوزراء
١٠٧	٣٦	٨	٦٢	الإجمالي

المصدر : فهرس تشريعات الخدمة المدنية ١٩٨٠-١٩٥٢ وكذلك فهرس التشريعات الإدارية ١٩٨٢/١٩٨٣ .

* يشمل القرار الجمهوري بقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٥٨ .

فما هي أهم الموضوعات التي نظمها هذه القوانين والقرارات اللاحقة يعطينا البيان التالي صورة واضحة عن ذلك :

جدول رقم (٣٣)
الموضوعات التي تنظمها القوانين والقرارات
الخاصة بالقطاع العام خلال الفترة ١٩٦١ - ١٩٨٢

المجموع	قرارات رئيس الوزراء	قرارات جمهورية	قوانين	
٣٤	٢	٢٣	٩	- شئون العاملين
٤	-	٣	١	- أجور إضافية ومكافآت
١١	١	٦	٤	- أجور ومرتبات
٢	-	-	٢	- إعانة غلاء معيشة
٢٢	١٢	٩	١	- بدلات ورواتب إضافية
٨	-	٤	٤	- تسويات
٥	١	٣	١	- علاوات
٥	٣	٢	-	- نقل
١	-	-	١	- إعارة
١	-	-	١	- خدمة اعتبارية
٢	-	-	٣	- علاوة اجتماعية
٢	-	-	١	- مرتبات
٣	-	٣	-	- تعيين
٢	-	٢	-	- منح
٢	٢	-	-	- إجازات
١	١	-	-	- جزاءات
٢	٢	-	-	- وسيلة انتقال للخارج
١٠٧	٢٤	٥٥	٢٨	المجموع

المصدر : المرجع السابق

وكما يظهر من البيان السابق فإن أكثر الموضوعات استحوذاً في الإصدار التشريعي بالنسبة للقطاع العام هو نظم العاملين ، ويليهما البدلات والرواتب الإضافية وحتى ينسئ للباحثين في مجال الخدمة المدنية وشئون العاملين مراجعة هذا التطور

التشريعي المنظم للقطاع العام نرفق بيان بالقوانين والقرارات الجمهورية ورئيس الوزراء. (الملحق رقم ١)

وكما هو واضح من البيان السابق فإن الفترة الأولى من تأسيس للقطاع العام (مرحلة التأميم غالباً) تشكل فيها القرارات الجمهورية السمة الغالبة وهي مسألة طبيعية ومنطقية في وقت تزايد فيه هيمنة مؤسسة الرئاسة وتركيزها لجزء كبير من السلطات المختلفة (التنفيذية والتشريعية) في متناولها تقريباً

أن الأمر يستدعي مراجعة دقيقة ومثالية للبناء القانوني الذي تمارس من خلاله الشركات عملها حتى يتسنى توفير شروط أفضل للأداء الإنتاجي مع الأخذ بالاعتبار توافر عنصرى المرونة والتناغم في الإطار القانوني الجديد .

وبقدر ما تعكس هذه الظاهرة طابع الإيقاع السريع للتغيرات الاقتصادية والإدارية المطلوب أحدثها أو التأثير فيها ، بقدر ما تظهر الطابع الليبروقراطي الذي ساد وخيم على مختلف أوجه الحياة في مصر خلال هذه الفترة .

* * * * *

هوامش الفصل الثالث

- (١) راجع في ذلك : أوسكار لانج وفريد م . تيللور "دراسات اقتصادية في النظرية الاشتراكية" ترجمة مجدى محمد القماش ، القاهرة ، مطبعة لجنة البيان العربي ١٩٥٦ وأنظر كذلك :
- د. فؤاد القاضي "المفهوم العلمي للكفاية الإنتاجية ودورها في التنمية الاقتصادية : جامعة عين شمس كلية التجارة ١٩٨٣. وكذلك أيضاً :
- E . Borone , "The Ministry of Production in the collective state" in Hayke (Editor) , op . cit . p .240.
- د عبد الفتاح قنديل "مذكرات في التخطيط الاقتصادي" كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، العام الجامعي ١٩٧٩/٧٨ .
- 2 - Dr. Alı El salmi "An Analysis of decision Making and Employment policies and practes in Egypt I . L . O . No . 6,1980.
- (٣) أنظر على سبيل المثال :
- مجموعة خبراء الأمم المتحدة "إجراءات لتحسين أداء منشآت القطاع العام في الدول النامية" تجمة د. إبراهيم عبد الحكم، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلسلة الفكر الإداري المعاصر (٣٢) بتاريخ ١٩٧٩ وبخاصة الفصل الخامس ... وكذلك :
- Gatian F lunge , Apaper presented at the African Association for public Administration and management (AAPAM) 7 Round table conference in Cairo, Egypt March 1996 .
- (٤) حفلت دراسات النظرية الاقتصادية بالكثير من المناقشات حول هذا الموضوع أنظر على سبيل المثال لا الحصر :
- E. Barone , "the Ministry of production in the collectivit state" , in Hayke (Editor)op . cit , 247
- M. Dobb , "An Essay on Economic Growth and planning, poutledge" kegan paul – London 1960 .

(٥) وزارة الدولة لشئون مجلس الوزراء والتنمية الإدارية ، مركز معلومات القطاع العام "تقييم أداء لشركات القطاع العام في " عشر سنوات ١٩٧٥-١٩٨٥/٨٤ " ص ١٩٨٧ .

(٦) د. فتحى الحسيني خليل " الطاقة الإنتاجية العاطلة في القطاع العام الصناعي وأثارها الاقتصادية في مصر السبعينيات " معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، مذكرة خارجية رقم (١٣٤٣) مارس ١٩٨٣ .

(٧) لمزيد من التفاصيل حول التجربة المصرية يمكن الرجوع إلى تحليل الاقتصادي الدنيمركى البارز بنت هانسن

-Bent Hansen , "long – and short term planning in underdeveloped Counters" , north Holland publishing company , Amsterdam 196, PP . 38-59.

(٨) حاولت بعض الدراسات الربط بين مفاهيم النظرية الاقتصادية الجزئية والإدارة العامة لكنها فشلت في استنباط علاقات منتجة من الناحيتين النظرية والتطبيقية ومن هذه المحاولات. أنظر أيضا:

- د. المرسي السيد حجازي "مذكرات في اقتصاديات الخدمة العامة" الإسكندرية، الدار الجامعية للطباعة والنشر ١٩٨٧ وكذلك

- د. عادل ميروك محمد "مذكرات في الاقتصاد الإداري لإتحاد القارات "كلية التجارة، حامى القاهرة ١٩٩٣ .

وبالمقابل أنظر دراستا والأستاذ أحمد كمال فهمي "زيادة الإنتاج في ظل ترشيد اقتصاديات الإدارة العامة " دراسة غير منشورة ، الإدارة المركزية للمعلومات ، الجهاز المركزي للتتظيم والإدارة ١٩٨٧ .

وقد جرى نشر كثير من أجزائها في صورة سلسلة مقالات بجريدة الوفد المصرية بعنوان "إصلاح اقتصاديات الإدارة الحكومية" خلال الفترة ١٢ يناير حتى ٧ مارس ١٩٩٣

(٩) عالج د. فؤاد القاضي هذا الموضوع بصورة وافية في كتابه "المفهوم العلمي للكفاية الإنتاجية ودورها في التنمية الاقتصادية" مرجع سابق خاصة الصفحات ٣٠ ، ٧٠ ، حتى ص ٨٩

(١٠) لمزيد من الشرح حول نظريات المحاسبة الحكومية والقومية أنظر د.حسين شرم "مبادئ المحاسبة الحكومية والقومية" القاهرة دار النهضة العربية ١٩٨٣ ص ١٢ وما بعدها

(11) Heba A. Handousa "public sector Employment and productivity in the Egyptian Economy , I.L.O , Geneva 1980.

(١٢) الهيئة العامة للاستثمار ، التقرير السنوي لعام ١٩٨٥/٨٤

(١٣) لمزيد من التفاصيل حول من يدفع الضرائب في مصر راجع :

عبد الخالق فاروق ومحمد فرج "لزمة الانتماء في مصر" القاهرة مركز الحضارة العربية ١٩٩٨ خاصة الفصل الثاني ص ٩٥ وما بعدها .

(١٤) من أبرز المفكرين الاقتصاديين الذين تناولوا فكرة الفائض الاقتصادي الكامن والفائض الاقتصادي الإجمالي والفائض الاقتصادي الفعلي ، ولم تحظ هذه الأوقات التحليلية باهتمام كاف في رسم استراتيجيات التنمية بالعالم الثالث أنظر :

- شارل بنتهام "للتخطيط والتنمية" ترجمة د. إسماعيل صبري عبد الله ، القاهرة ، دار المعارف بمصر ، الطبعة الثانية ١٩٦٨ .

- بول .أ. باران "الاقتصاد السياسي والتنمية" ترجمة أحمد فؤاد بلع ، القاهرة ، دار العلم ١٩٦٧ .

- بول .أ. باران وبول .م سويزي "رأس المال الاحتكاري" ترجمة حسين فهمي مصطفى ، القاهرة ، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧١ .

(١٥) د. فؤاد القاضي ، مرجع سابق ص ٥٥ وما بعدها وكذلك د. محمد فهمي حسن " تطور الإنتاجية في الصناعة المصرية" ورقة مقدمة في مؤتمر إدارة شركات القطاع العام الذي نظمته جمعيات التنمية الإدارية ، مارس ١٩٨١

(١٦) لمزيد من التفاصيل أنظر .

- د. فؤاد القاضي " تطور الكفالية الإنتاجية في القطاع العام الصناعي في المدينتين ومدى كفايتها في تحقيق أهداف التنمية" ورقة مقدمة لمؤتمر إدارة شركات القطاع العام ، جمعيات التنمية الإدارية مارس ١٩٨١

- د. نبيل الحسيني النجار "تقويم أداء الوحدة الاقتصادية من خلال قياس تطور الإنتاجية . حالة الشركة العربية للألوية" ورقة مقدمة للمؤتمر المذكور .

(١٧) د. نبيل الحسيني النجار ، المرجع السابق .

(١٨) د. أحمد صقر عشور وأخرون "عدالة الأجور في مصر" الجهاز المركزي للتخطيط والإدارة المركزية للبحوث ، دراسة غير منشورة ١٩٨٣ .

(١٩) د. نبيل الحسيني النجار ، مرجع سابق .

(٢٠) مجموعة علماء سوفيت "مشكلة التصنيع في الدول النامية" دار التقدم ، موسكو ١٩٨٠ .

(٢١) حول هذا الإستراتيجية رجعا إلى :

- د. عمرو محيي الدين "التخلف والتنمية" بيروت ، دار النهضة العربية ١٩٧٥
- د. زكى شافعى "التنمية الاقتصادية" القاهرة ، المطبعة العالمية ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٦ .
- جيرالد ماير ، روبرت بولدوين "التنمية الاقتصادية .. نظريتها تاريخها .. سياستها" ترجمة د. يوسف عبد الله صانع ، بيروت ، مكتبة لبنان ١٩٦٤ .
- (٢٢) في تقرير مرسى للبنك الدولي عن سياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر عام ١٩٩١ طالب التقرير برفع أسعار الكهرباء وإلغاء أى سياسات حماية لمشروعات القطاع العام حتى يتسنى للمستثمرين الأجانب الإستثمار في مصر .. انظر
- Document of the world Bank , for official use only . Republic of Egypt "Private sector Regulatory and incentives Environment study "vol. 1 , main Report , October 28, 1991
- (٢٣) لمزيد من التفصيل حول المعاملات الفنية رجعا إلى :
- وزارة الصناعة ، الهيئة العامة للتصنيع ، "المعاملات والمؤشرات الاقتصادية لشركات وزارة الصناعة خلال الفترة من ١٩٨٤/٧/١ حتى ١٩٨٥/٦/٣٠" صادر في يولييه ١٩٨٦ ص١٣ وما بعدها .
- (٢٤) مركز معلومات القطاع العام ، مرجع سابق .
- (٢٥) حول أداء قطاع الغزل والنسيج انظر الدراسة الهامة :-
- موسى محمد نسوقى حويطى " اقتصاديات تحديث تكنولوجيا الإنتاج في صناعة المنسوجات القطنية بالقطاع العام الصناعي المصري" رسالة دكتوراه غير منشوره جامعة الزقازيق ، كلية التجارة ١٩٩٢ .
- (٢٦) الهيئة العامة للإستثمار ، التقرير السنوي لعام ١٩٨٥/٨٤ ، مرجع سابق.
- (٢٧) موسى الحويطى ، مرجع سابق ص٦٦ وما بعدها
- (٢٨) د. هبة حندومة "مستقبل القطاع العام في مصر" ورقة مقممة للمؤتمر السنوي السادس للاقتصاديين المصريين مارس ١٩٨١ ص٦
- (29) 'Employment Effects multinational Enterprises in Development Countries' , I.L.o , Geneva , copyright , 1981

(٣٠) لمزيد من التفاصيل حول النظام الاقتصادي الدولي راجع د. محمد دويدار "الاقتصاد الرأسمالي الدولي في أزمنة" الإسكندرية ، منشأة المعارف ١٩٨٢ .

(٣١) عن نصيب الشركات الخاصة الرأسمالية في تحمل أعباء الضرائب العامة وعن عمليات التهريب (القانوني) للأموال من خلال الجهاز المصرفي. راجع :

- عبد الخالق فاروق ومحمد فراج "أزمة الإنتماء في مصر" القاهرة ، مركز الحضارة العربية ١٩٩٨ خاصة الفصلين الثاني والثالث .

(٣٢) وزارة العدل ؛ مركز المعلومات ، الإحصاء القضائي ١٩٨٤

الفصل الرابع

نحو أسس محاسبية جديدة
للتقييم أداء شركات القطاع العام

المبحث الأول

هل عمال مصر لا ينتجون *

منذ سنوات طويلة في أعقاب الحادث الدرامي الذي راح ضحيته الرئيس السابق أنور السادات في أكتوبر ١٩٨١ ، وهناك نغمة نشاذ تكاد تتردد كل يوم - بل كل ساعة- على ألسنة كبار رجال الدولة وأجهزة الإعلام الحكومية المقروءة والمسموعة والمرئية على حد سواء وتدور هذه "السيمفونية" حول فكرة مغلوطة مؤداها أن سبب التدهور الاقتصادي والتضخم في مصر يعود إلى الإنتاج والإنتاجية في المجتمع وبخاصة في شركات القطاع العام وبالمقابل زيادة معدلات الإستهلاك في مصر بصورة غير مسبقة

وفي غمرة هذا الصراخ الهستيري أحيانا ، كاد الجميع أن يصدقوا تلك المقولة ، واستقر في وجدان فئات عديدة في المجتمع- خاصة أنصاف المتعلمين والمتعلمين أنفسهم- أن عمال مصر هم سبب هذا التدهور الاقتصادي بفعل نكاسلهم وإهمالهم في عملهم وتكنى مستوى كفاءتهم وضعف إنتاجيتهم .

وبهذا تحقق جزء من المخطط الخبيث الرامي إلى صرف أقطار قطاعات واسعة من السكان والفقراء في مصر عن حقيقة مشاكلهم والطابع الإجتماعي للاستغلال والنهب الذي يتعرضون له من فئات ومؤسسات دولية.

كما أن من شأن ترسيخ هذا المفهوم المغلوط أن ينكسر لدى المصريين وبخاصة الطبقة العاملة المصرية اعتزازهم بأنفسهم وبمستوى كفاءتهم الاقتصادية والإنتاجية في إطار نفس المخطط الرامي إلى تعميق قيم الاغتراب عن الأهداف الوطنية والقومية الذي بدأ فعلا منذ تبنى نظام الحكم في مصر لسياسة الانفتاح الاقتصادي والسياسي والثقافي على الغرب الرأسمالي عام ١٩٧٤ .

والآن أين الحقيقة في كل هذا وما هو دور عمال مصر فعلا في الإنتاج والتنمية ، سأحاول هنا بلغة بسيطة أن أنقل نتائج دراسة موسعة كنت قد قمت بها عن "فالقض

* نشرت هذه المقالة بجريدة الأمل ردا على خطاب السيد رئيس الجمهورية في عيد أول مايو ١٩٨٨

القيمة المستنزفة من عمل القطاع العلم في مصر خلال الفترة ٧٥ - ١٩٨٥
معتمداً في ذلك على المصادر الإحصائية الحكومية ذاتها حتى يتبين الخيط الأبيض من الخيط الأسود وحتى يدرك عمل مصر إنهم هم الذين ينتجون .

١- لخطبوط الحكومة :

حتى عام ١٩٥٢ لم يكن عدد المشتغلين في المصالح الحكومية المصرية يزيدون كثيراً عن ٤٤١ ألفاً ، إلا أن السنوات التي أعقبت عام ١٩٥٢ قد شهدت في إطار التغيير السياسي والاجتماعي الواسع المدى والذي إمتد إلى تغيير شكل الملكية الرأسمالية في المجتمع والتوسع في أعداد الأطفال المقبولين في المدارس ومستويات التعليم المختلفة قد أدى كل ذلك إلى إزدياد هذه الشريحة الاجتماعية المسماة (الموظفون والمستخدمون الحكوميون) حتى بلغ عددهم بنهاية ١٩٨٥ نحو ٣،٣ مليون مواطن بخلاف ١،٢ مليون آخرين يعملون بشركات القطاع الإنتاجي الحكومي (القطاع العام) ويتوزع هؤلاء العاملون بالمصالح الحكومية حالياً على نحو ٤٦٢ وحدة تشملها الوزارات والمصالح المركزية ووحدات الحكم المحلي بالمحافظات والهيئات العامة الاقتصادية والخدمية أما عمال وموظفو القطاع العام البالغ عددهم ١،٢ مليون فينتوزعون على نحو ٣٨٧ شركة علاوة على هيئات القطاع العامة المشرفة والصادر بشأنها للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ كبديل عن المؤسسات العامة القديمة .

ويدرك كل العاملين في الحقل السياسي والمحليين الاجتماعيين مدى ما تتميز به هذه الكتلة الاجتماعية من الموظفين الحكوميين من محافظة في الأفكار ، وعزوف عن المشاركة في العمل العام وعدم إيداء الرأي المعارض للسياسات القائمة ، وربما بفعل نظم الترقى والتقارير السرية ، التي يتضمن لمن يرغب في الترقى في السلك الإداري ذلك شريطة أن يكون ملتزماً بخطط الرئاسات وأرائها مطيعاً ومنفذاً لتعليماتها حتى لو تعارضت مع المصالح البعيدة المدى للوطن وهو موضوع على أية حال يحتاج إلى وقفة ومناقشات مستفيضة من جانب القوى السياسية الراغبة في إحداث تغيير حقيقي في المجتمع إزاء هذه الكتلة الاجتماعية.

نعود إلى التساؤل من أين تأتي هذه الكتلة بمرتباتها وأجورها وأحياناً مميزاتها الخاصة (العاملون في القطاع المصرفي مثلاً) ؟

هذه الكتلة الضخمة تتقاضى سنويا نحو ٣,١ مليار جنيه* وإذا أضفنا إليهم أفراد وضباط القوات المسلحة فإن الرقم يقفز إلى ٤,٣ مليار جنيه سنويا.

إن هؤلاء يتقاضون مرتباتهم من ثلاثة مصادر أساسية :

المصدر الأول : فائض القيمة المستنزف من عمال شركات القطاع العام أى ذلك الجزء غير المدفوع الأجر من إنتاجهم سنويا وقد بلغ هذا الفائض خلال العشر سنوات الماضية (١٩٨٥-٧٥) فقط نحو ١٩٠٢٤,٦ مليون جنيه أى ما يعادل ١٩٠٠ مليون جنيه سنويا في المتوسط تدخل إلى خزينة الحكومة في صورة عوائد للملكية (ضرائب دخلية وأرباح وريوع .. الخ) وهو ما سنعود لتناوله بعد قليل بالتفصيل .

المصدر الثاني : الفائض الاقتصادي المحقق من جانب الفلاحين الفقراء وأصحاب الحيازات المتوسطة في الريف المصري الذين يفرض عليهم الإلتزام بزراعة المحاصيل التقليدية (القمح- الأرز- القطن.. الخ) ويجبرون على توريد هذه الحاصلات بأسعار تقل عن أسعارها الدولية في وقت تتزايد أعباء تكاليف زراعة هذه المحاصيل على فقراء الفلاحين بينما يسمح لكبار رأسمالي الريف (٥٠ فدان فأكثر) ومعظمهم على صلة بكبار رجالات الدولة والتشريع بل وهم أصحاب الكتلة العريضة في مجلس الشعب نقول يسمح لهم بالتهرب من الدورة الزراعية ويزرعون أراضيهم بالخضراوات والفواكه والنباتات العطرية والتصديرية ولا تسعر حاصلاتهم ويمكنون بذلك من تحقيق أرباح هائلة على حساب سكان المدن والريف معا.

المصدر الثالث : هو طبع كميات هائلة من البنكوت دون أن يقابله زيادة حقيقية في الإنتاج وهو ما يطلق عليه في الأدب الاقتصادي "التمويل بالعجز" أو "الاقتراض من البنك المركزي" وقد كان لهذا المصدر تأثير كبير في دفع مستويات الأسعار إلى مستويات لم تشهدا مصر منذ نهاية الحرب العالمية الثانية^(١).

ودون الحديث عن مصادر العملات الأجنبية الأساسية الأخرى (قناة السويس - تحويلات المصريين - السياحة) لما لها من دور اقتصادي مختلف فإبنا نستطيع أن نقول أن هذه المصادر الثلاثة تقوم ليس فقط بدفع هذه المرتبات للموظفين الحكوميين وأجهزة الأمن المختلفة (الشرطة - الاستخبارات العامة .. الخ) وإنما أيضا في دفع المرتبات التي يتقاضها رئيس الجمهورية والوزراء وأعضاء مجلسي الشعب والشورى وكذا المخصصات المبالغ فيها لهذه الأجهزة ولضيوفها .

* هذا التحليل كتب في عام ١٩٨٥

بل إننا نضيف أن هذه المصادر تقوم بتمويل جزء لا يستهان به من نفقات هذا الأخطبوط الحكومي (خاصة البابين الثاني والثالث من موازنة هذه الجهات الحكومية) والتي تبلغ في المتوسط نحو ١٠ آلاف مليون جنيه (بخلاف وزارة الدفاع).

ومن كل هذا سوف نتوقف عند المصدر الأول أى دور عمال القطاع العام في تمويل الجهاز الحكومي الأخطبوطي هذا بالمال اللازم لدفع رواتب العاملين فيه سواء هؤلاء الذين يعملون فعلا أو العاطلون خلف المكاتب.

٢- يستنزف جهد عمال القطاع العام :

نعلموا معا نتعرف على هيكل العمالة أولا بشركات القطاع العام البالغ عددها ٣٨٧ شركة (بما فيهم البنوك الحكومية) وفقا للحالة في عام ١٩٨٥ ثم نتعرف ثانيا على حجم إنتاجهم وكيف يتم توزيعه بين الحكومة والعمال.

يبلغ عدد العمال في القطاع العام نحو ١,٣ مليون مشغول يتوزعون على النحو التالي :

أولا : ٦٣٣ ألف عامل فنى وحرفي أى بنسبة ٥٣% من إجمالي العمالة بهذه الشركات .

ثانيا : ٩٩ ألفا عبارة عن سعاة وعتالين أى بنسبة ٧,٦% تقريبا .

ثالثا : ٥٣١ ألفا عبارة عن عمالة مكتبية وإشرافية أى بنسبة ٤٠% تقريبا^(١)

أى أن ٦٠% تقريبا من العمالة الراهنة بشركات القطاع العام يقوم على عاتقها أساسا عبء الإنتاج الذي بلغ ذلك للعام بأسعار السوق نحو ١٣,٢ مليار جنيه ومما لا شك فيه أن جميع أساتذة خبراء علم إدارة الأعمال يعرفون بأن العمالة المكتبية بالقطاع العام تزيد كثيرا عن الحاجة الضرورية لتسيير عملية الإنتاج ومع ذلك فلنترك هذه النقطة قليلا ونعود إلى موضوعنا، كيف يوزع هذا الناتج ؟

قبل أن نجيب على هذا السؤال علينا أن نجرى بعض الخصومات من قيمة هذه الإنتاج حتى نصل إلى التوزيع الصحيح . فينبغي مثلا أن نستبعد من هذا الرقم الآتى :

١- الإعانات الممنوحة لهذه الشركات وإعانات التصدير والضرائب والرسوم السلعية والجمركية .

٢- مستلزمات الإنتاج السلعية والخدمية المحلى منها والمستورد .

٣- مخصصات الإهلاك للآلات التي تبلى أثناء عملية الإنتاج .
وبهذا نصل إلى ما يسمى "القيمة المضافة الصافية" أى نصيب العمال من الأجر ونصيب الحكومة (عوائد حقوق الملكية) .

لقد بلغ هذا الرقم الذي تحقق للحكومة من جهد العمال خلال العشر سنوات الماضية (١٩٨٥-٧٥) نحو ١٩ ألف مليون جنيه !! نعم ١٩ ألف مليون جنيه من واقع بيانات مركز معلومات القطاع العام لوزير رئاسة مجلس الوزراء والتنمية الإدارية .. مرة أخرى نعم ١٩ ألف مليون جنيه نظهرها على النحو التالي :

جدول (٣٤)

توزيع القيمة المضافة الصافية لشركات القطاع العام خلال الفترة (١٩٨٥-٧٥)

بالمليون جنيه وبالأسمار الجارية

الصنوف	أجر العمال (١)	عوائد الحكومة (٢) (نقص القيمة)	إجمالي القيمة المضافة الصافية (٣)	نسبة (١) إلى (٣)
١٩٧٥	٤٨٢	٥٧٧	١٠٥٩	%٤٥,٥
١٩٧٦	٥٨١	٧٦٥	١٣٤٦	%٤٣,١
١٩٧٧	٦٩٥	١٠٢٦	١٧٢١	%٤٠,٤
١٩٧٨	٨٣٧	١١٨٩	٢٠٢٦	%٤١,٣
١٩٧٩	١٠٠٥	١٥١٠	٢٥١٥	%٤٠,٠
١٩٨١/٨٠	١٤٣٤	٢٠٩٩	٣٥٣٣	%٤٠,٦
١٩٨٢/٨١	١٩٨٢	٢٢٩٨	٤٢٨٠	%٤٥,٢
١٩٨٣/٨٢	٢٢٦٤	٢٧٠١	٤٩٦٥	%٤٥,٦
١٩٨٤/٨٣	٢٦٨٤	٣٠٤٦	٥٧٣٠	%٤٦,٨
١٩٨٥/٨٤	٣٠٩٣	٣٧١٤	٦٨٠٧	%٤٥,٤
الإجمالي	١٥٠٥٧	١٩٠٢٥	٣٤٠٨٢	%٤٤,١

المصدر : مركز معلومات القطاع العام (تقييم أداء شركات القطاع العام خلال عشر سنوات ١٩٨٤/٧٥) ، مرجع سابق .

سيلاحظ من يريد تحليل أكثر لهذا البيان أن متوسط نصيب العمال من ناتج عملهم لا يتعدى في المتوسط ٤٥% فقط طوال العشر سنوات الماضية أما كيف يوزع هذا الأجر بين العمال الذين يتقنون أمام الماكينات والذين يجلسون خلف المكاتب وفي الحجرات المكيفة فهذا موضوع آخر سوف نتعرض له بعد قليل .

ويهمنا أن نتوقف عند فاتورة الأجور ، فقد جرى العمل على رصد الرقم الخاص بالأجور دون التوقف بالتمييز بين :

١- الأجر أو المرتب الإجمالي

٢- الأجر الحقيقي الصافي أو الأجر المتاح للشخص والقابل للتصرف فيه .

فالأول عادة ما تتضمنه الحكومة وأجهزتها الإحصائية اشتراكات الضمان الإجتماعي وحصة الحكومة من المعاش عند الأجر الثابت والأجر المتغير الإجتماعي وحصة الحكومة في المعاش (بنسبة ٣٠%) وحصة الحكومة في المكافأة أو إصابات العمل أو عند الأجر الثابت .. الخ .

أما الأجر الصافي أو الأجر المتاح للتصرف فيه فهو الأجر بعد إستبعاد كل الخصومات التي تقارب ٢٥% من إجمالي الأجر أو المرتب الذي تتضمنه الأرقام والإحصاءات الرسمية

ومن ثم فإن الوارد في أجور العمال (بند ١) في البيان السابق لا يعبر عن الدخل الصافي الذي يتقاضاه العامل أو الموظف فعلياً والذي ينبغي أن يخصم منه ما يعادل ٢٥% إلى ٣٠% في المتوسط شهرياً أو سنوياً بحسب الأحوال .

* * * * *

المبحث الثاني

العامل المصري .. المفترى عليه ؟!

حملت إلينا جريدة الأهرام يوم الاثنين الموافق ٥ ديسمبر ١٩٨٨ ، تصريحات واكتشافات الدكتور عاطف عبيد وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية، وربما شاركه في الرأي عدد من الحاضرين في ندوة "الإدارة في اليابان" التي نظمها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالتعاون مع هيئة التعاون الفني الياباني (جايجا) ولمنتدات أعمالها ثلاثة أيام في فندق ماريوت الفاخر ، ومضمون هذه التصريحات والاكتشافات هي أن إنتاجية العامل المصري تعادل ١/٨ إنتاجه العامل الأوروبي و ١/٨ إنتاجية العامل الياباني و ١/١٠ إنتاجية العامل الأمريكي .

والحقيقة أنني كإقتصادي مصري ، وكباحث في مجال الإدارة ، لم أمتلك إزاء هذه التصريحات سوى للضحك الذي هو أشبه بالبكاء !!

ولست هنا بالقطع من المتباكين على تدهور إنتاجية العامل المصري، إذا صح هذا الكلام ، ولكنني كنت مندهشا لما ذهب إليه أستاذ في علم الإدارة، جرفته تيارات الموج الطارئ إلى عالم السياسة فأخذ يجذف في اتجاه الريح، ناسيا أو متناسيا أن ذلك وحده لا يكفي للسلامة فإن العدو يشاركنا في الشواطئ!!

ولعل أخطر تيارات الرياح التي هبت على شواطئنا في السنوات التي أعقبت هزيمة يونيو ١٩٦٧ هي التي استهدفت هدم ثقة هذا الشعب بنفسه ، وبفاعليته ، وبكفائته تمهيدا لامتصاص نفسه ثم سياسى غير مشروط .

هكذا فعل هتلر وجوبلز وزير دعايته بفرنسا قبل إجتياحها العسكرى بأكثر من خمس سنوات ويبدو أن ذلك ما جرى على أرضنا منذ يونيو ١٩٦٧ وأن تكثف الأمر بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ .

ثلاثية بانسة .. تتردد في كل حفل .. وفي كل مناسبة ، وهي وإن كان أصحابها أكثر دراية ومعرفة بأنها جمل فارغة وغير صحيحة فإنهم بإصرار المدفوع بغرض ،

* نشرت هذه المقالة في جريدة الأملى بتاريخ ١٤/١٢/١٩٨٨

لا يعملون نكرارها وهي خسائر القطاع العام .. تدهور إنتاجية العامل المصري .. بيع وحدات القطاع العام للأجانب وللرأسماليين المصريين (للخصخصة)

هذا هو جوهر الموضوع ومفتاح القضية . ونحن من جانبنا نترك أكثر من غيرنا إتجاه الريح ، ونملك وبالأرقام ما يثبت زيف هذه السيمفونية البائسة ، ويكشف للناس الحقيقة.

وفي الجزء السابق أثبتنا بالأرقام أن شركات القطاع العام لا تخسر إلا بالقدر الذي تسببه السياسات المتبعة ، فعمال القطاع العام يقدمون سنوياً لخزينة الحكومة أكثر من ألفي مليون جنيه كفائض قيمة أى عمل غير مدفوع الأجر في الوقت الذي لا يؤدي فيه الرأسماليون الذين يجلسون فعلاً في كرسي الحكم وفي مجلس الشعب وغيرهم الضرائب المفروضة على معظمهم^(١).

وأثبتنا كذلك أن الأساس المحاسبى الذي يتم وفقاً له أعداد القوائم المالية والحساب الختامى للشركات لا يعبر عن الحقيقة وإنما يعتمد تجاهل الأسباب والعناصر الأساسية في أحداث الاختلال في أداء هذه الشركات .

الآن أتى الدور على مقولات الدكتور عاطف عبيد والتي نعترف بأن لها بعض الانتشار في صفوف عدد من الإداريين والأكاديميين . فهل صحيح تعد إنتاجية العامل المصري ضئيلة بالمقارنة بنظيره من عمال أوروبا واليابان وأمريكا ؟

هناك ثلاثة أخطاء منهجية في هذه الدعاوى :

الخطأ الأول : ما هو أساس المقارنة الذي استند إليه وزير شئون مجلس الوزراء ؟ هل هو كمية الإنتاج ؟ هل هو القيمة السوقية لهذا الإنتاج ؟ أم هو فائض القيمة المستنزف من العامل؟

الخطأ الثاني : أين الاختلاف في المستوى التكنولوجى هنا وهناك ؟ هل الماكينة انى يقف أمامها العامل الأوروبى أو اليابانى أو الأمريكى تتماثل مع الماكينة التي يقف أمامها العامل المصري؟

الخطأ الثالث : ما هو مناخ العمل الذي يعمل في ظله العامل الأوروبى واليابانى والأمريكى والمناخ المقابل الذي يعمل في ظله العامل المصري ؟

ولنتوقف عند كل واحدة منها بشئ من التفصيل ..

١- أسس المقارنة :

لم يحدثنا أحد من "خبراء الإدارة" الحاضرين للنودة عن الأسس التي يتم وفقاً لها مقارنة إنتاجية العامل المصري بنظيره الأوروبي أو الياباني أو الأمريكي ، هل هو حجم الإنتاج كل ساعة مثلاً أو متوسط الإنتاج اليومي ، ولكن يبدو لنا نظراً لصعوبة هذا المقياس أنهم قد اعتمدوا على حساب متوسط القيمة السوقية للإنتاج على عدد العاملين هنا وهناك فهل يمكن اعتماداً على هذا المقياس في مجال المقارنة بين إنتاجية العامل المصري ونظيره في هذه البلدان؟

الحقيقة أن هذا المقياس غير علمي وغير دقيق لمبب بسيط أن القيمة السوقية للإنتاج دائماً ما تكون حصاد تقاعل عناصر التكاليف بمستوى المبيعات سواء في السوق المحلي أو الأسواق الخارجية .

وفي هذه البلدان فإن الجميع يعمل في ظل تولزن عناصر التكلفة بمعنى في بلد مثل اليابان أو أوروبا فهما قلدرتان بعد إتمام عملية الإنتاج على بيعها في الأسواق المحلية لديها أو الأسواق الخارجية بأسعار تفوق ما تكلفته فعلاً وذلك لأسباب كثيرة لا داعي الآن للخوض فيها.

لما في بلد كمصر ، حيث نجد إختلال واضح في عناصر التكلفة ، سواء بسبب استيراد نحو ٦٠% من مستلزمات الإنتاج من الخارج وبالأسعار الدولية ، وفي وقت تتعدم فيه لدينا فرص التسويق الخارجى بسبب ما تفرضه بعض التكتلات الدولية (كالمسوق الأوروبية المشتركة) من نظم حماية ورسوم جمركية أو ما تفرضه بلد كالولايات المتحدة من نظام الحصص (الكوتا) بحيث لا نستطيع فعلياً من تجاوز حد معين . وعلى الجانب الآخر فإن صعوبة تسويق منتجاتنا في السوق المحلي بأسعار مرتفعة لتعويض ارتفاع أسعار مستلزمات الإنتاج الممقودة كل ذلك يؤدي إلى إظهار الحساب الختامي لبعض الشركات في صورة خسائر وتراكم المخزون من بعض السلع .

ومن هنا فإن هذا المقياس لا يصح الأخذ به في مجال المقارنة هنا وهناك .

٢- مستوى التكنولوجيا المستخدمة :

مسألة التطور التكنولوجي في هذه البلدان لم تحظ بالطبع باهتمام السيد وزير التنمية الإدارية وأستاذ علم الإدارة والتكاليف ! فالتطور المذهل في مجال المعلومات والبحوث التطبيقية جعلت ما كان ينتجه العامل هناك في يوم عمل كامل ينتجه في ساعة عمل أو ساعتين أو ربما أقل. وبالتالي فإن أية مقارنة بين كمية الإنتاج لدى العامل الأوروبي أو الأمريكي أو الياباني والعامل المصري ينبغي بادئ ذي بدء أن تتوقف عند نوع الماكينة (نسيج مثلا) وكلنا يعلم أن هناك شركات حكومية وخاصة في قطاع النسيج على سبيل المثال تعمل بماكينات قديمة بعضها مضى عليه أكثر من خمسين عاما!! كما أن الدول الرأسمالية المتقدمة ، والتي دائما ما تمثل القدوة والمثال لوزرائنا ، حريصة غالبا على تصدير أنواع من الماكينات أقل تطورا عن تلك التي لديها فعلا في خطوط الإنتاج ، وهي مسألة يحكمها اعتبارات سياسية واقتصادية وعملية من طبيعة إستراتيجية فهل يتوقف السادة الخبراء في مصر عند هذه الحقيقة بالتحليل؟

٣- ظروف ومناخ العمل :

نأتى أخيرا إلى ظروف ومناخ العمل هنا وهناك، ويبدو أن "عظماء الإدارة" المصريين والأكاديميون ذوي الفزعة الكتبية لا يعرفون كثيرا كيف يعيش العامل المصري وكيف وأين يمكن؟ وكيف يعالج؟ وكيف يتعلم أولاده؟ وكيف ينتقل إلى عمله؟ وكيف يعبر أولا يعبر عن رأيه النقابي والسياسي .. الخ ، قائمة طويلة من الحياة المأساوية يحياها هذا العامل لينتج لهم ما يكفي لنفع مرتباتهم ومصاريف تنقلاتهم ورحلاتهم .

أيها السادة العظام .. رفقا بأنفسكم .. وبعلمكم .. فإنه لا يثمر قمحا ولا شعيرا !!!

المبحث الثالث

الأساس المنهجي الجديد لمحاسبة شركات القطاع العام

منذ فترة ليست بالقصيرة ، والجدل يدور على الساحتين الاقتصادية والسياسية في مصر حول جدوى المشروع الاقتصادي الحكومي (القطاع العام) ، ويبرز في سياق هذا الجدل العنيف تيارين متناقضين استند كلا منهما إلى مجموعة من المعايير والأسس في تقييم أداء شركات القطاع العام .

وأعترف بأن طرح التيار الذي ننتمى إليه من حيث الإطار العام للأفكار الاشتراكية، قد وقع في مازق منهجي شديد الحرج فتدخلت الأسس والمفاهيم المحاسبية الرأسمالية الطابع ، بنزوع عاطفي رومانسي يمجّد في المشروع العام بإعتباره ركنا من أركان الملكية الجماعية للدولة بصرف النظر عن المحتوى الاجتماعي والطبقي الحقيقي لهذه الملكية .

وهكذا إنزلق بعض كبار المنظرين الاشتراكيين وتاهت لدى بعضهم أسس الحساب الاشتراكي لتقييم المشروع سواء في صورته الفردية أم الجماعية^(١)

كما تلاحظ لي خلال ندوتين فكريتين لمناقشة كتيب الدكتور فؤاد مرسى "مسير القطاع العام" وضمت نخبة من كبار الكتاب والباحثين والنقائين العاملين مخاطر استمرار ذلك الخلط الفكري وتأثيره الملبي على الممارسة السياسية لعدد ليس بقليل من الكوادر العمالية وتبنيها لشعارات ومواقف تضر على المدى البعيد بمركز قوى اليسار المصري وتباعد بينه وبين أهدافه المعلنة في العدالة الاجتماعية ، وسوف نعالج موضوعنا هنا في مطلبين فنعالج في المطلب الأول المحاذير الواجب إتباعها عند إستخدام أسس المحاسبة الرأسمالية في تقييم أداء شركات القطاع العام ثم نتناول في المطلب الثاني كيفية حساب واستخلاص الربح الحقيقي لرأسمالية الدولة من ناتج عمل العمال بهذه الشركات (فانض القيمة) .

المطلب الأول : لماذا الخبز من أساليب المحاسبة الرأسمالية ؟

تستند معظم الدعاوى الرامية لتفكيك شركات القطاع العام وبيعها إلى المليونيرات الجدد إلى أسس المحاسبة الحكومية القائمة على مفهوم رأسمالي بحث في حساب معدل الأرباح والخسائر في المشروع وقد أدهشني أن عدد كبيراً من الكتاب الاشتراكيين قد انزلق مستخدماً نتائج ومؤشرات الأداء عن هذه الشركات التي تصدرها بعض الأجهزة الحكومية مثل مركز معلومات القطاع العام أو وزارة المالية أو وزارة الصناعة .. الخ دون أن يبذل هؤلاء الاشتراكيون جهداً في إعادة تركيب الصورة وتحليل المشتملات والبنود المحاسبية التي أدت إلى هذه النتيجة أو تلك .

فعلى سبيل المثال ، يستخدم البعض بند رأس المال المستثمر وبند فائض العمليات الجارية لاستخلاص الإتجاه العام لمعدلات الفائض القابل للتوزيع وحساب معدل الأرباح (أو الخسائر) لهذه الشركة أو تلك ، دون أن يراجع بدقة المكونات العينية والنقدية لرأس المال المستثمر هذا ، حيث نشاهد تجاهل لبعض العوامل في تضخم رأس المال المستثمر مثل :

العامل الأول :

إن بعض الشركات قد قامت بتوسعات دون دراسة جدوى حقيقية لإحتمالات التسويق وهو ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى توقف هذه التوسعات بعد فترة (مباني - آلات في صناديق مغلقة .. الخ) مما يؤدي إلى إظهار الرأسمال المستثمر بصورة مبالغ فيها . وقد أظهرت فعلاً دراسة حديثة لمركز معلومات القطاع العام أن ٣٠% إلى ٤٥% من المال المستثمر عبارة عن مشروعات تحت التنفيذ أي إستثمارات مجمدة فعلياً (طلقة عاطلة) ولكنها في المحاسبة الحكومية تضاف إلى مقام المعادلة الرياضية ليظهر العائد على الإستثمارات بأقل من قيمته !!!^(٢)

العامل الثاني :

إن الجهد الإستثماري الذي تم في السنوات الخمس الماضية لإجراء عمليات الإحلال والتجديد بشركات القطاع العام (٦٠% من الاتفاق الإستثماري) قد جاءت مربوطة على جهات معينة وأسواق محددة معظمها أمريكية وأوروبية^(١) وهي بالتالي محملة بأسعار دولية مبالغ فيها كما أن إشراف ومظهرية عدد كبير من القيادات الإدارية قد أدى لتحميل وحدتهم عبء التوسع في المباني الإدارية وتأثيرها بصورة غير مبررة لقتصاديا (موكيت- تكييف- سيارات ملاكى- ثلث ... الخ) بحيث تحمل

عينها فعلا عمال الورش والإنتاج وهي تؤدي في مجملها إلى تضخم بنود التكاليف على حساب الأرباح النهائية للوحدات .

العامل الثالث :

هناك مشكلة اقتصادية وميسابية تتمثل في أن ٦٠% من مستلزمات الإنتاج السلعية والخدمية تأتي من الخارج وغالبا من السوق الأوروبي والأمريكي وهي دائما مرتفعة الأسعار بفعل ربطها بنظام القروض وشروطه مما يؤدي إلى عدم توازن عناصر التكاليف للمنتجات وبالتالي إظهار الحساب الختامي لبعض الشركات في صورة خسائر نظرا لصعوبة تسويق منتجاتها بالخارج (لوجود نظم حماية وحصص في أمريكا وأوروبا) أو بالداخل بالأسعار المرتفعة هذه وهي مشكلة تخرج عن حدود العمال المصريين أو حتى الإدارة المصرية فهي من طبيعة سياسية واجتماعية يتحملها نظام الحكم ذاته بفعل دفعه للاقتصاد المصري إلى الاندماج والتبعية في السوق الرأسمالي الدولي .

العامل الرابع :

كما أن بعض أصدقائنا الاشتراكيين والنقابيين كثيرا ما تحدثوا عن خسائر شركاتهم كما تظهرها نتائج الأعمال والحساب الختامي دون أن يعتنى هؤلاء بمعرفة كيف يمكن التأكد من عدم تجنب جزء أكبر من الاحتياطات مثلا أو عدم المبالغة في المصروفات الإدارية أو عدم تقييم رأس المال المستثمر ذلك العام حيث من شأن هذه الألاعيب المحاسبية أن تظهر النتائج بالصورة التي ترغبها الإدارة أو الوزير المختص أو حتى رئيس الجمهورية لأغراض سياسية أو وظيفية لأنانية .

هذه عينة من بعض الخلط وبعض الخطأ ، ولكن هل يعنى ذلك انه ليس ثمة مشكلات في البنية الإدارية والاقتصادية للراهنه لهذه الشركات ؟

بالقطع كلا .. فهناك إختلالات واضحة سبق وتعرضنا لها في الفصل الثالث من هذا الكتاب .

المطلب الثاني : فانض القيمة المستنزف من عمال القطاع العام :

بعد أن تعرضنا للأسس المحاسبية والأسمالية والألاعيب المحاسبية التي تؤدي إلى إظهار نتائج الأعمال لشركات القطاع العام بصورة غير حقيقية ، علينا هنا أن نتوقف عند الأسس العلمية الإستراتيجية لتحليل نتائج هذه الشركات وإتاحة الفرصة لكل

النقابيين والمهتمين في المصانع والشركات ليتعرفوا على هذه الأسس وكيفية استخلاص الجهد الحقيقي للعمال والأرباح المحققة فعلا من غابة الأرقام التي غالبا ما يغرقت فيها المحاسبين الرأسماليين ويعتمد هذا الأساس الإشتراكي لتحليل نتائج الأعمال على حجر الزاوية المسمى "فائض القيمة". فما هو فائض القيمة هذا ؟ وكيف يمكن قيامه واستخلاصه ؟

مما لا شك فيه أن الجهد النظري للطبقة الرأسمالية العالمية- والمصرية- ظل لعقود طويلة منصب على طمس مفهوم "فائض القيمة" وسط غابة من البنود المحاسبية بحيث تاهت حتى لدى بعض حاملي لواء الإشتراكية في مصر الآن !!!

و"فائض القيمة" هو ذلك الجزء غير مدفوع الأجر من إنتاج العمال الصناعيين . فمثلا إذا كان أجر العامل ثلاثة جنيهات يوميا مقابل ٨ ساعات عمل، فإن صاحب العمل (أو الحكومة) يضمن دائما أن يربح من وراء العامل ما يعادل ضعف هذا المبلغ أو أكثر. والأمر يتوقف طبعا على مستوى مهارات ذلك العامل وعلى مستوى تطور تقنية الماكينة التي يقف أمامها هذا العامل وأخيرا على مستوى التطور التكنولوجي عموما في سير عملية الإنتاج والخدمات المرتبطة بها (التغليف والتعبئة والنقل والتسويق ... الخ) وبالتالي فقد يكون الثلاثة جنيهات هذه في بعض الصناعات لا تعادل سوى جهد ساعة واحدة من ذلك العامل أو ساعتين أو ثلاثة ، المهم إنه يبقى هناك عدد من الساعات يعملها ذلك العامل دون مقابل من ذلك الرأسمالي سواء أكان هذا الرأسمالي فردا أو حكومة .

وبالطبع فإن تفاوت المستوى التكنولوجي من صناعة لأخرى أو كما كان يسميه كارل ماركس تفاوت التركيب العضوي لرأسمال من صناعة لأخرى يؤدي مباشرة إلى تفاوت معدل فائض القيمة المستنزف من عنصر العمل وهذا ما يحدث في شركات القطاع العام في مصر الآن .

بعد هذا كيف يمكن أن نستخلص فائض القيمة ونرد به على الدعاوى بأن عمال مصر لا ينتجون وأن الشركات الحكومية تخسر ؟!

وفقا للمعادلة التالية يمكن معرفة الحقيقة :

القيمة المضافة الصافية = الإنتاج الإجمالي بسعر السوق - (إعانات الإنتاج والتصدير + ضرائب ورسوم سلعية وجمركية + مستلزمات سلعية وخدمية + الإهلاك) .

وهذه القيمة المضافة الصافية عبارة عن نصيب عوائد الملكية (نصيب الحكومة) ونصيب الأجور (العمال) .

وعوائد الحكومة هذه هي فائض القيمة في المحصلة النهائية .

صحيح إنه يدخل الخزينة العامة في صور شتى مثل نصيب الحكومة من الإشراف والإدارة وحصة بنك ناصر وعوائد الدولة والخدمات من ضرائب والأرباح المحتجزة للتمويل الذاتي وحصة المساهمين والعاملين النقدية ... الخ .

لقد بلغ هذا الفائض طوال السنوات العشر الماضية (١٩٧٥ - ١٩٨٥) نحو ٢٠ ألف مليون جنيه ، كما أظهرناها قبل قليل .

علينا هنا أن نتوقف عند ثلاثة نتائج هامة للغاية:

النتيجة الأولى :

إنه بالرغم من زيادة أجور العاملين بشركات القطاع العام خلال العشر سنوات محل الدراسة فإن متوسط ما يتقاضاه العمال (والموظفون العاملون في هذه الشركات) لا يعادل سوى ٤٤% في المتوسط من ناتج عملهم خلال العشر سنوات ويقتضي للحكومة ٥٦% .

النتيجة الثانية :

هي ما سبق وذكرناه بأن الأجور الصافية التي تصل إلى جيوب العمال وأسرها لا تزيد عن ١٥% إلى ٢٠% من إجمالي القيمة الصافية أي بعد خصم الضرائب واشتراكات التأمينات والمعاشات أي نصف القيمة التي ترد في الإحصاءات الرسمية.

النتيجة الثالثة :

إنه بتحليل هيكل العمالة بشركات القطاع العام نجد أن ٦٠% منها عبارة عن عمالة إنتاجية فعلاً (حرفية وفنية وجزء من التخصصية والخدمات المعاونة) بينما هناك نحو ٤٠% من العمالة مكتبية لا تقوم بعمل إنتاجي مباشر وقد قمنا بدراسة تطبيقية لأحدى هذه الشركات (شركة حلوان للغزل والنسيج) عام ١٩٨٢/٨١ لتتعرف على نمط توزيع الأجور فتبين أن نصيب المجموعة المكتبية والإشرافية من الأجور تعادل نحو ٣٥% بينما نسبتها من العمالة لا تزيد عن ٢٣% هذا مقابل ٦٥% من

الأجور بنالها ٧٧% من العاملين في الوظائف الفنية والحرفية كما يظهرها البيان التالي :

جدول (٣٥)

تحليل لهيكل العمالة والأجور بشركة مصر حلوان للغزل والنسيج

من واقع ميزانية ١٩٨٢/٨١

المجموعة الوظيفية	% من العمالة بشركة	نصيبهم من الأجور والبدلات الثابتة
١- الوظائف العليا	٠,٦%	١,٧%
٢- الوظائف المكتبية والإشرافية	٢٢,٨%	٣٣,٤%
٣- الوظائف الفنية والحرفية	٧٦,٦%	٦٤,٩%
الإجمالي	١٠٠%	١٠٠%

المصدر : من واقع تحليل ميزانية الحساب الختامي للشركة لعام ١٩٨٢/٨١.

هذه النتيجة أو الإختلال في توزيع الأجور والبدلات ليس قاصراً على هذه الشركة وإنما نجد عشرات الأمثلة في شركات أخرى ، وقد قام الدكتور نبيل الحسيني بدراسة مماثلة في الشركة العربية للأدوية والصناعات الكيماوية واستخلص نفس النتائج تقريباً ^(٧) ، ويزداد الأمر سوءاً إذا أخذنا في الصورة التفاوت بين شركات القطاع العام الإنتاجية وشركات القطاع العام الخدمية (التجارة - التأمين - النقل - الثقافة - القطاع المصرفي).

النتيجة الرابعة :

إنه بتحليل مبالغ الأجور المشار إليها في الجدول رقم (٣٤) نجد إنها لا تعبر عن الحقيقة في مجملها ذلك أن هذه المبالغ يدرج بها مزايا عينية لا يحصل عليها العمال فعلاً ، كخدمات الاجتماعية والخدمات الرياضية والترفيهية ... الخ كما أن من شأن مراجعة نصيب العمالة الإدارية والمكتبية على مستوى القطاع العام والتي تمثل معظمها عبء اقتصادياً وسياسياً على عمال الإنتاج أن تظهر الأجور الحقيقية التي

يتقاضى هؤلاء العمال بأقل بنحو ٢٠% إلى ٣٠% مما يظهره الجدول رقم (٢٤) دون أن يؤثر ذلك على فائض القيمة المستنزف من العمال .

فهذا الجيش من المتعطلين على المكاتب غالبا ما يلعب دور كاسر الإضراب ويتقف موقفا سلبيا أمام مطالب ونضالات العمال في المصانع والورش

* * * * *

هوامش الفصل الرابع

- (١) حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى العمل البحثي الجاد :
- د. رمزي زكي "مشكلة التضخم في مصر .. مع برنامج مقترح لمكافحة الغلاء، القاهرة ،
الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٠
- (٢) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، النشرة الإحصائية ، العدد السادس يناير ١٩٨٧
- (٣) لمزيد من التفاصيل حول موضوع الضرائب في مصر راجع مؤلفنا " أزمة الانتماء
في مصر " مرجع سابق خاصة للصفحات من ٩٥ حتى ١١٠
- (٤) من أبرز الأمثلة على ذلك كتابات أحد أبرز مفكرى اليسار المصري أنظر :
- د. فؤاد مرسى " مصير القطاع العام " القاهرة دار الثقافة الجديدة ، ١٩٩٣
- (٥) مركز معلومات القطاع العام ، مرجع سابق وكذلك وزارة الصناعة "المعاملات
والمؤشرات الاقتصادية لشركات وزارة الصناعة حتى ٣٠ يونية ١٩٨٥" مرجع سابق
- (٦) مركز معلومات القطاع العام ، مرجع سابق وكذلك الدراسة الجادة:
- دينا جلال "المعونة الأمريكية .. لمن .. مصر أم أمريكا" كتاب الأهرام الاقتصادي ،
ديسمبر ١٩٨٨ ص ٢٣ وما بعدها .
- (٧) د. نبيل الحسيني ، مرجع سابق

الفصل الخامس

قضاياها في الإصلاح الاقتصادي والإداري

المبحث الأول

من الذي يستهلك في مصر ؟

بالقدر الذي تعالت فيه التصريحات الرسمية تشكك في إنتاجية وكفاءة العامل المصري وتقارن بين أدائه ونظيره في أوروبا وأمريكا واليابان^(١) . بالقدر نفسه الذي تزايدت فيه التعليقات من جانب كبار المسؤولين عن الإستهلاك المبالغ فيه للمواطن المصري^(٢) وكانت أبرز الأمثلة في هذا المجال متوسط إستهلاك المواطن المصري من الدقيق والسكر والكهرباء .. الخ .

فإذا حاولنا إستخلاص نتائج هذه التصريحات الرسمية المستندة إلى إحصاءات أو بيانات تقدم إلى السيد رئيس الجمهورية يتبين لنا النتائج التالية:

أولاً : أن الشعب المصري .. وفقاً لهذه البيانات ، يعتبر من أعلى الشعوب إستهلاكاً في العالم مقارنة بشعوب أخرى خاصة بالنسبة للسلع المشار إليها وهذا ما عاد وأشار إليه أحد خبراء البنك الدولي المصريين بقوله "أن ما يميز مصر هو أعلى نسبة إستهلاك في العالم للفرد في السعرات الحرارية نظراً لوجود أعلى معدل لدعم أسعار السلع الغذائية في العالم على الإطلاق"^(٣)

ثانياً : أن هذا الواقع يستدعي كخطوة عاجلة أن يتم ضغط هذا الإستهلاك سواء بإستخدام التحديدات والحصص الكمية أو بإستخدام الأدوات السعرية .

ثالثاً : وبالنسبة فأن مرحلة من التشف والإفقار المطلق لسكان الريف والمدينة الفقراء هي السياسة المعتمدة في ضوء برامج إعادة الهيكلة Readjustment التي بدأ العمل بها منذ عام ١٩٨٧ .

والحقيقة أن البيانات والإحصاءات المتاحة حول هذا الموضوع متنوعة بل وأحياناً متضاربة بحيث ينبغي على المحلل الاقتصادي أن يتعامل معها بدرجة من الحرص والحذر .

قراءة في حجم إستهلاكنا :

تشير أرقام الإستهلاك العائلي الخاص بالأفراد أن هناك زيادة ظاهرية كبيرة خلال الخمسة عشر عاما الماضية، حيث زاد إستهلاك الأفراد (بالأسعار الجارية) من ٢١١٨ مليون جنيه عام ١٩٧١/٧٠ إلى أن بلغ ١٨٦٦٨ مليون جنيه عام ١٩٨٦/٨٥^(١) . أى ما يقارب التسعة أضعاف أى ما يعادل ٦٠ % سنويا . فهل الزيادة حقيقية ؟

حتى نستطيع أن نقدم إجابة علمية على هذا التساؤل الحيوى ينبغي أن نأخذ بعين الاعتبار ثلاثة حقائق إضافية هي :

- ١- ما هو مستوى تطور الأسعار الرسمية أو الحقيقية خلال هذه الفترة الحافلة بالقفزات في الأسعار ؟
- ٢- ما هو حجم التزايد المكاني خلال تلك الفترة ؟
- ٣- ما هو نمط الأنفاق الإستهلاكي العائلي بين مختلف الطبقات الاجتماعية في مصر خاصة بعد انتهاج النظام والحكم لسياسة الانفتاح والإستفادة بنتائج الحقبة النفطية ؟

فلنتناول كل واحدة من هذه التساؤلات الفرعية التي تشكل حقائق جوهرية ينبغي مراعاتها عند تحليلنا لتطور الإستهلاك العائلي في مصر خلال الفترة محل الدراسة .

أولاً : مستوى تطور الأسعار الرسمية والحقيقية :

إذا أخذنا بما ينشره الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء حول تطور الرقم القياسي لأسعار المستهلكين في مصر وبإتخاذ عام ١٩٧١/٧٠ كسنة أساس فإن الرقم القياسي للأسعار الرسمية قد زادت إلى ٤٨٨ % عام ١٩٨٦/٨٥^(٢) أى أن الأسعار الرسمية لحاجات المستهلكين قد تضاعف خمسة مرات تقريباً .

فإذا نحينا الإنتقادات الموجهة إلى الأساس الرياضي المتخذ من جانب الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في حساب الرقم القياسي (رقم قياسي لا سببرز ام رقم قياسي باش)^(٣) * والذي يظهر الزيادة في الأسعار بأقل من قيمتها الحقيقية في

* يحسب رقم قياسي بلش وفقاً للمعادلة التالية :

مجدك ٢ ع ١٤ حيث ك و ع هما الكميات وأسعار السلع في الفترة ١ ، ٢
مجدك ١ ع ١٤

المسوق فإنه بقسمة الرقم القياسي للأسعار على نسبة التطور في الإستهلاك العائلي خلال الفترة (تسعة أضعاف / خمسة أضعاف) فإننا نكتشف أن الزيادة الحقيقية في الإستهلاك العائلي في مصر خلال الخمسة عشر عاما لا تزيد عن ١,٨ مرة .

وهكذا فإنه على مدى الفترة من عام ١٩٧١/٧٠ حتى ١٩٨٦/٨٥ لم تزد القيمة الحقيقية للإستهلاك العائلي عن ١,٨ مرة برغم التزايد المكناني وغيرها من العوامل الاقتصادية والاجتماعية .

ثانياً : معدل التزايد المكناني :

يزداد الأمر وضوحاً حينما نأخذ في الاعتبار مستوى ومعدل تزايد السكان في مصر خلال نفس الفترة ؛ ففي عام ١٩٧١/٧٠ كان عدد السكان ٣٤ مليون نسمة زاد حتى بلغ ٤٨ مليون نسمة عام ١٩٨٦/٨٥ أى بزيادة قدرها ٤١% (بمعدل سنوي ٢,٧) .

وبحساب بسيط فإن مقارنة التزايد المكناني بمعدل التزايد في الإستهلاك الحقيقي يظهر أن هذا الإستهلاك في حقيقته قد انخفض عما كان عليه عام ١٩٧١/٧٠ .

فكيف نفسر مع هذا ظواهر الإبتعاش الإستهلاكي لدى بعض الفئات الاجتماعية ومن أبرزها :

- ١- التوسع في إستهلاك الكماليات وشراء السلع المعمرة كالسيارات والثلاجات وأجهزة التكييف والأجهزة الكهربائية الأخرى .
- ٢- الراج في قطاع الإسكان والتشييد والإقبال على تملك وحجز وحدات سكنية في المدن وغيرها .
- ٣- انتعاش بعض الأنشطة الإستهلاكية المرتبطة بالصناعات الغذائية (الحلوى - المياه الغازية .. الخ)

من السهل أن تبين أن وراء هذه الظواهر الإستهلاكية عنصرين أساسيين:

الأول : هو التدفق شبه المنتظم لتحويلات العاملين المصريين بالخارج والتي تتجاوز ثلاثة مليارات جنيه سنوياً والتي تجاوزت منذ عام ١٩٧٤ حتى ١٩٨٥ نحو ٨٨٣٢ مليون دولار أمريكي^(٧)

الثاني : هو إستغلال البعض من رجال المال والأعمال الجدد لفوضى التسهيلات المصرفية للحصول على قروض بلا ضمانات ^(٨) وهكذا جرى تحويل جزء كبير من التوظيفات الإستثمارية التتموية والمفيدة على الأجلين المتوسط والطويل إلى توظيفات تجارية تحقق عائد سريع لأصحابها دون أضافه حقيقية لقوى المجتمع الإنتاجية .

ثالثا : التوزيع الإجتماعي للإستهلاك العقلى :

من آفات الإحصاءات والبيانات الرسمية والتي يعتمد عليها كبار المسؤولين في أحاديثهم وتصريحاتهم هي إستخدام المتوسطات الحسابية سواء في تقدير متوسط إستهلاك الفرد من إستهلاك ملعة معينة أو متوسط دخل الفرد .. الخ

فمثلا إذا كان حجم الإستهلاك من السكر في مصر يعادل عام ١٩٨٦/٨٥ نحو ١,٦ مليون طن وكان عدد سكان البلاد في نفس السنة ٤٨ مليون نسمة ، وبهذا فإن متوسط إستهلاك الفرد من السكر يعادل ٣٤ كيلو جرام ، ويتغافل هذا المعيار المختل عن طبيعة التركيب السكاني (أطفال - شيوخ - نساء - رجال .. الخ) والتركيب الإجتماعي لهؤلاء السكان (فقراء- أغنياء- متوسطي الحال) وهو ما يترتب عليه تبالين وتفاوت النمط الإستهلاكي وبالتالي حجم الإستهلاك لكل فرد حسب شريحة العمر أو وجوده في بيئة اجتماعية وشريحة من الدخل وهكذا بالنسبة للدقيق والكهرباء وغيرها من السلع .

لذا فقد يكون من المناسب التوقف عند نمط إستهلاك الدقيق في مصر عام ١٩٨٦ لما يكشفه من خلل في المنظور السياسي للمسؤولين وكذا عن خلل في الإدارة الاقتصادية الرشيدة من جانب دوائر صنع وإتخاذ القرار .

ووفقا للبيان المتاح من هيئة القطاع العام للمطاحن والصوامع والمخازن عام ١٩٨٦ فإن لدينا نحو ٥٧٩١ مخبزا يملكها الأفراد ونحو ٣٠٧ مخبزا أخرى مملوكة للقطاع العام ؛ وتتوزع هذه المخازن بين صناعة الرغيف البلدى وأخرى لإنتاج المنتجات الشامية والإفرنجية ويتوزع على هذه المخازن حصص من الدقيق على النحو التالي ^(٩)

جدول رقم (٣٦)

توزيع المخازن وحصتها السنوية من الدقيق عام ١٩٨٥

النوع	قطاع خاص	قطاع عام	الجملة
عدد مخازن بلدية	٣٦٠٩	١٠٠	٣٧٠٩
حصتها من الدقيق	٢ مليون طن	١٧٣ ألف طن	٢,٢ مليون طن
مخازن شامية وإفريقية	٢١٨٢	٢٠٧	٢٣٨٩
حصتها من الدقيق	٩٢٩ ألف طن	٢٥٨ ألف طن	١,٢ مليون طن

المصدر : الهيئة العامة للصوامع والمخازن ، ١٩٨٦

ويتبين من هذا البيان أن إجمالي الحصة المستخدمة من الدقيق لإستهلاك الشعب المصري بلغت ٣,٤ مليون طن يخص منها المخازن البلدية (خبز فقراء المدينة وبعض الريف) ما يعادل ٦٤% أما الباقي وقدره ٣٦% فهو مخصص للمخازن الشامية والإفريقية . هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى فإن إجمالي إستهلاكنا من القمح ذلك العام يعادل ٨,١ مليون طن (منها ١,٩ مليون إنتاج محلي و ٦,٢ مليون ووردت) وهذه الكمية من القمح يجري تحويلها بمعدل تحويل ٧٥% إلى ٦,٤ مليون طن دقيق فأين تذهب هذه الكمية المتسربة والتي تعادل ٣ مليون طن دقيق ذلك العام وكل عام ؟ هنا يجد التحليل الإجتماعي مجاله الطبيعي في التفسير ورسم السياسات البديلة ؛ ونستطيع أن نشير إلى منافذ ثلاثة لهذا التسرب:

الأول : جزء يستفيد به أغنياء الريف ومربي الماشية حيث بلغت رؤوس الأبقار والجاموس ذلك العام ٥,٥ مليون رأس ويقدر هذا الجزء بنحو ٠,٧ مليون طن .

الثاني : يتم إداره بسبب سوء التخزين بالصوامع وأثناء عمليات النقل ويقدر هذا الجزء بنحو ١,٠ مليون طن .

الثالث : فهو للجزء الذي يتجه لخدمة الطبقات الاجتماعية الأكثر في المجتمع ويقدر بنحو ١,٣ مليون طن دقيق من أجود الأنواع حيث تنتشر في مصر

أكثر من عشرة آلاف مصنع للحلويات الفاخرة علاوة على الفنادق الكبرى والمنتجات السباحية وكلها تقدم أفخر أنواع الحلويات وغيرها مستخدمة بذلك هذه الأنواع من الدقيق الفاخر .

فهل تغير الحال بعد مرور خمسة عشر عاماً؟

الحقيقة أن تحليل بيانات عام ١٩٩٩ عن الخدمات التموينية بالمحافظات تكشف عن تدهور نسبي في أوضاع الاستهلاك العام من الدقيق ومنتجاته بالنسبة للفقراء ومحدودي الدخل، ذلك أن حجم الحصص المصروفة من الدقيق المدعوم للمخابز الموجودة بجميع محافظات الجمهورية عام ١٩٩٩ قد بلغ ٤٣٢١ ألف طن (٨) - أي نحو ٤,٣ مليون طن دقيق -^{*} فإذا قارنا بين معدل الزيادة في حجم مخصص الدقيق المدعوم خلال الفترة ١٩٨٥ و ١٩٩٩ ومعدل الزيادة المكانية خلال نفس الفترة يمكننا استخلاص نتائج لا شك فيها بشأن تدهور النصيب النسبي للمواطن المصري للدقيق المدعوم خلال هذه الفترة خاصة مع تسارع وتيرة الخصخصة والتحول إلى آليات السوق كجزء من تحول اقتصادي واجتماعي وسياسي شامل في الدولة المصرية منذ عام ١٩٧٤ وإن تزايد وقع معمله بعد عام ١٩٩١ :

معدل الانخفاض النسبي في حصة المواطن من الدقيق المدعوم خلال الفترة ١٩٨٥ / ١٩٩٩ = معدل الزيادة في مخصص الدقيق خلال الفترة ÷ معدل التزايد السكاني خلال نفس الفترة = ١٢٦,٥% (من ٣,٤ مليون طن إلى ٤,٣ مليون طن) ÷ ١٣٨,٣% (من ٤٧ مليون نسمة إلى ٦٥ مليون) = ٠,٩%

أي أن المواطن المصري عام ١٩٩٩ قد بات تحصيل على أقل مما كان يحصل عليه عام ١٩٨٥ بنحو ١٠% من الدقيق المدعوم. والجدول التالي يبين التوزيع الجغرافي للخدمات التموينية بالمحافظات.

* الفرق الذي أوردته كتاب مركز معلومات مجلس الوزراء لعام ١٩٩٩ يشير إلى أن ما خصص من دقيق مدعوم لمحافظة الاسكندرية والمنوفية هو ٨٨٣٦ ألف طن للأولى و ١٠٢٢٢ ألف طن للثانية، ونعتقد أن هذا الرقم خطأ لأن ما خصص للقاهرة وهي تضم أكثر من ضعف سكان الاسكندرية وعدد المخابز فيها يزيد الضعف عن مخابز الاسكندرية كان ٦٨٩ ألف طن وكذا فإن المنوفية لا تضم سوى ٦٧ مخابزاً وعدد سكانها تقارب ثلث سكان محافظة القاهرة بما جعلنا نميل إلى الاعتقاد بوجود خطأ مادي في أرقام محافظتي الاسكندرية والمنوفية ولن الأرقام الصحيحة هي غالباً ٨٣٦ ألف طن للأولى و ١٠,٣ ألف طن للثانية.

جدول رقم (٣٧)

الخدمات التموينية بالمحافظات في عام ١٩٩٩

م	المحافظة	عدد المخازن				نسب السكان من المخبر نسمة/ مخبر	إجمالي الحصة المنصرفه من الدقيق المدعم ألف طن
		نصف آلية	نصف آلية	يدوية	إجمالي مخازن		
١	القاهرة	٩	١٣٣٣	٤٠٥	١٧٤٧	٣٩٧٥	٦٨٩
٢	الإسكندرية	صفر	٧٠٠	١٩٦	٨٩٦	٣٨٥٥	٨٣٦
٣	بور سعيد	صفر	٤٢	٦٩	١١١	٤٣٦٦	٣٦
٤	السويس	١	٢٢١	٤٣	٢٦٥	١٦٥٦	٣٤
٥	دمياط	٢	١٤٢	٦٩	٢١٣	٤٤٧٦	٧٦
٦	الدقهلية	صفر	٣٠٥	١٥٣	٤٥٨	١٠٤٩٩٩	١٩٦
٧	الشرقية	١٣	٢٣٥	٢٣٢	٥٨٠	٧٧٢٦	٢٠
٨	القليوبية	١	٦٢٣	٣٠٩	٩٣٣	٣٧٣٠	٢٣٦
٩	كفر الشيخ	٧٩	٦٢	٢٠١	٣٤٢	٦٧٨١	٨٢
١٠	الغربية	صفر	٦١٩	١٦٣	٧٨٢	٤٥١٠	١٣
١١	المنوفية	٢	٤٠٧	٥٨	٤٦٧	٦٢٦١	١٠,٣
١٢	البحيرة	٤	٢٩٧	٢٢٣	٥٢٤	٧٩٢٠	١٨٢
١٣	الإسماعيلية	صفر	١٤٧	١٥١	٢٩٨	٢٦٠٣	٩٤
١٤	الجيزة	٥٥٣	٦٨١	٦٣	١٢٩٧	٣٨٨٢	٢٦٨
١٥	بني سويف	صفر	١٣٨	١٩٤	٣٣٢	٦٠٣٣	١٠٦

١٦	الفيوم	١	١٣١	٢٠٧	٣٣٩	٦١٩٠	٨٢
١٧	المنيا	صفر	٢٧٤	٦٩٦	٩٧٠	٣٦١٢	٢١٣
١٨	أسيوط	١	٥٥٨	٩٩	٦٥٨	٤٤٦٧	٢٧٨
١٩	سوهاج	صفر	٣٤٢	١٨٨	٥٣٠	٦٢٠١	٣٠٩
٢٠	قنا	صفر	١٩٨	٤٦	٢٤٤	١٠٤٣٠	١٧٧
٢١	أسيوط	صفر	١٢١	١٢٤	٢٤٥	٤١٣٨	٩٠
٢٢	الأقصر	صفر	١٩	٥٤	٧٣	٥١١٤	٤٨
٢٣	البحر الأحمر	صفر	٥٨	٩	٦٧	٢٤٦٠	٢١
٢٤	الوادى الجديد	صفر	٣١	٢	٣٣	٤٥٠٠	١١
٢٥	مطروح	صفر	٦١	٣٢	٩٣	٢٤٥٠	١١٧
٢٦	شمال سيناء	صفر	٣٢	١٣	٤٥	٦٠٧٥	١٢
٢٧	جنوب سيناء	صفر	١٦	٨	٢٤	٢٧٨٨	٨٤
	المجموع	٦٦٦	٧٨٩٣	٤٠٠٧	١٢٥٦٦		٤٣٢٠,٣

المصدر: مركز معلومات مجلس الوزراء، وصف مصر بالمعلومات عام ١٩٩٩

وبعد هذا هل يمكن القول أن متوسط إستهلاك الفرد المصري من الدقيق من أعلى المعدلات في العالم .. لظن أن الأمانة العلمية والحقائق الموضوعية تؤكد عكس هذا .

* * * * *

المبحث الثاني

دراسة التوزيع الأجرى في الجهاز الحكومى.. دراسة حالة

تستحوز دراسات العمالة والأجور ونمط توزيع الدخل في مصر باهتمام متزايد لدى مختلف الدوائر الرسمية والأكاديمية في البلاد. والحقيقة أن هذه المحاولات تركز على مصادر متعددة للبيانات ومناهج مختلفة للتحليل الاقتصادي والمالي.

وقد وجدنا من المناسب أن نتعرض في إطار التحليل الدوري لهيكل العمالة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى نمط توزيع الأجور وملحقاتها (مكافآت و حوافز.. الخ) كنموذج تطبيقي وفقاً لمفاهيم التحليل الجزئي Micro على أن يستتبعه إجراء تحليل أكثر اتساعاً لنمط توزيع الأجور الفعلية على مستوى القطاعين الحكومي والعام. ونأمل أن نكون بهذه الخطوة، قد ساهمنا في دفع المحاولات القائمة حالياً لدراسة هيكل توزيع الأجور في مصر في علاقته بالأداء الإداري بالبلاد.

وقد جرت العادة في السنوات الماضية، أن تقوم الإدارة العامة لإحصاء الموظفين بعمل حصر سنوي دوري وشامل عن هيكل العمالة بالجهاز.

وقد وجدنا من المناسب أن ندفع تحليلنا لهيكل العمالة بالجهاز - وكذا بالوحدات الإدارية المختلفة- بإجراء تحليل لنمط وهيكل توزيع الأجور بين مختلف المجموعات الوظيفية، حتى ما يسنى لمتخذي القرارات والباحثين في مجالات الإدارة العامة على السواء التعرف على مناطق القوة والضعف في الهياكل الإدارية والأجارية بالدولة.

وبرغم ما يكتنف مثل هذه الدراسات من صعوبات بفعل عدم إكتمال قواعد البيانات في مجالات معينة، فإن الجهود لن تتوقف من أجل الوصول إلى تعرف أفضل عن واقعنا المالي والإداري.

وقد استندت هذه الدراسة على ثلاثة مصادر للبيانات:

الأول: الحصر الوظيفي الشامل الذي أجرته الإدارة العامة لإحصاء الموظفين عن العمالة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وفقاً للحالة في ١ / ١ / ١٩٨٧ (سلسلة الدراسات الإحصائية رقم ١٧٧).

الثاني: وثيقة الموازنة العامة للجهاز الإداري للعام المالي ١٩٨٨ / ٨٧ والخاصة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

الثالث: أسلوب جمع البيانات المباشر، خاصة بالمسبة لمشاغل الوظائف الكتابية، العاملين بأقسام النسخ بالجهاز، والوظائف التخصصية المهنية (أطباء - مهندسين) نظراً لإختلاف المكافآت الممنوحة لهم، والبدلات ، عن بقية العاملين بالجهاز بنفس مجموعاتهم.

وقد أظهرت المقارنة بين التوزيع النسبي للمجموعات المختلفة والتوزيع النسبي للأجور والمكافآت، أن معدلات التشتت بين التوزيعين عالية نسبياً.

وقد قسمنا هذا المبحث إلى قسمين أساسيين، حيث تعرض أولهما إلى عرض لهيكل العمالة بالجهاز وتوزيعاتها الوظيفية، وخصائصها النوعية. وتناول الثاني التوزيع النسبي للأجور وملحقاتها بين مختلف المجموعات الوظيفية.

المطلب الأول: هيكل العمالة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عام ١٩٨٧

يتبين من واقع الحصر الشامل الذي أجرته الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي أن العمالة تستوعب أكثر قليلاً من نصف العاملين بالجهاز، يليها الوظائف المكتبية. والبيان التالي يوضح ذلك:

جدول رقم (٣٨)
توزيع المجموعات الوظيفية بالجهاز، وموقف القائمين
وغير القائمين حسب الحالة في ١ / ١ / ١٩٨٧

الحالة الوظيفية	قتم بالعمل	غير قتم بالعمل	المجموع	%
الوظائف				
- الوظائف العليا	١٣٩	١٠	١٤٩	%٦,٩
- الوظائف التخصصية	٨٤١	٢٨٢	١١٢٣	%٥٢,٣
- الوظائف المكتبية	٤٥٠	٧٩	٥٢٩	%٢٤,٦
- الوظائف الفنية	١٤	٣	١٧	%٠,٨
- الوظائف الحرفية	١٤١	١٠	١٥١	%٧,١
- الوظائفالمعاونة	١٥٨	١٢	١٧٠	%٧,٩
- المعينون مكافأة شاملة	٩	-	٩	%٠,٤
الإجمالي	١٧٥٢	٣٩٦	٢١٤٨	-
%	%٨١,٦	%١٨,٤	%١٠٠	

المصدر: الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي، نتائج حصر العمالة بالجهاز في ١/١/١٩٨٧

أي أن نسبة القائمين بالعمل بالجهاز، والبالغ عددهم ١٧٥٢ مشتغلاً، ويعادلون ٨١,٦% هم الذين سيكونون محل الإهتمام والتركيز في هذه الدراسة.

وإذا ما حاولنا التوسع في عرض توزيع العمالة وفقاً للدرجات المالية، يتبين الآتي:

جدول رقم (٣٩)

توزيع القائمين بالعمل بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة
فقا للدرجات المالية عام ١٩٨٧

الدرجة	العدد	%
- إن شاعلي الوظائف العليا وكبير الباحثين	١٥٧	%٩
- إن شاعلي الدرجة الأولى	١٧٨	%١٠
- إن شاعلي الدرجة الثانية	٣٦٦	%٢٠,٩
- إن شاعلي الدرجة الثالثة	٦٩٠	%٣٩,٤
- إن شاعلي الدرجة الرابعة	٢٢٢	%١٢,٧
- إن شاعلي الدرجة الخامسة	٦٠	%٣,٤
- إن شاعلي الدرجة السادسة	٧٠	%٤
- المكافآت الشاملة	٩	%٠,٥
المجموع	١٧٥٢	١٠٠

وكما يلاحظ فإن التركيب الهرمي للعمالء بالجهاز (قائمين بالعمل فقط) يرتكز بصورة أساسية على الدرجتين الثالثة (%٣٩,٤) والثانية (%٢٠,٩). أما غير القائمين بالعمل (أجازات خاصة- إعارات- مرافقة زوج..الخ) فقد بلغ عددهم في يناير ١٩٨٧، ٣٩٦ عاملا (٢٣٤ أنثى و ١٦٢ ذكرا).

ونظرا للحاجة إلى توزيع تفصيلي لدرجات القائمين بالعمل في عمليات تحليل التوزيع الأجرى بالجهاز ، فإن البيان التالي يعرض هذا التوزيع بشئ من التفصيل :

جدول رقم (٤٠)

توزيع القائمين بالعمل بالجهاز وفقاً للوظائف والدرجات والنوع في يناير ١٩٨٧

الدرجة \ النوع	نكر	اثنى	الجملة	
			العدد	%
الوظائف العليا				
- ممتازة	٢	-	٢	
- عالية	٢٤	٢	٢٦	
- مدير عام	٨٥	٢٦	١١١	
جملة (١)	١١١	٢٨	١٣٩	٧,٩%
الوظائف التخصصية				
- كبير باحثين	٨	٥	١٣	
- الأولى	٥٨	٥٣	١١١	
- الثانية	٧٣	١٢٨	٢٠١	
- الثالثة	٢٧٦	٢٤٠	١٦	
جملة (٢)	٤١٥	٤٢٦	٨٤١	٤٨%
الوظائف المكتبية				
- مدير عام (كبير كتاب)	٤	١	٥	
- أولى	٥١	١٦	٦٧	
- ثانية	٤٣	٧٥	١١٨	

		١٢٢	٨٢	٥٠	ثالثة
		١٢٧	٨٧	٤٠	- رابعة
الجملة			أنثى	ذكر	النوع
%	العدد				الدرجة
	١	١	-		- خامسة
٢٥,٧%	٤٥٠	٢٦٢	١٨٨		جملة (٣)
الوظائف الفنية					
	١	-	١		- الثانية
	٤	٣	١		- الثالثة
	٩	٥	٤		- الرابعة
٠,٨%	١٤	٨	٦		جملة
الوظائف الحرفية					
	٤٦	-	٤٦		- الثانية
	٣٢	-	٣٢		- الثالثة
	٢٣	-	٢٣		- الرابعة
	٣٢	-	٣٢		- الخامسة
	٨	-	٨		- السادسة
٠,٨%	١٤١	-	١٤١		جملة (٥)
الخدمات المعاونة					
	٦	-	٦		- الثالثة
	٦٣	-	٦٣		- الرابعة

- الخامسة		٢٢	٥	٢٧	
- السادسة		٥٦	٦	٦٢	
الدرجة	النوع	نكر	ثنى	الجملة	
				العدد	%
جملة (٦)		١٤٧	١١	١٥٨	%٩
المعينون بمكافآت شاملة		٣	٦	٩	%٠,٥
الإجمالي		١٠١١	٧٤١	١٧٥٢	%١٠٠
%		%٥٧,٧	%٤٢,٣	%١٠٠	%١٠٠

المصدر: المرجع السابق، ص ٩.

ويظهر التوزيع الراهن للقوى الوظيفية على إيرادات الجهاز المركزية (١٦ إدارة مركزية). إن أربعة منها تتركز بها ما يربو على ٥٨% من القوى الوظيفية بالجهاز، يأتي في مقدمتها الإدارة المركزية لشئون الأمانة العامة (٣٦%) يليها الخدمة المدنية (٨,٣%) ثم رئاسة الجهاز (٧,٢%) فالمعلومات (١,٣%).

كما يظهر البيان المتوفر عن حركة الترقيات التي تمت بالجهاز خلال السنوات العشر الماضية (٧٧- ١٩٨٧) أن الحراك الوظيفي بين العاملين بالجهاز Job Mobility يشير بصورة مناسبة ومتوازنة إلى حد بعيد.

ومن حيث الهيكل التعليمي للعاملين بالجهاز يشكل الحاصلون على مؤهل جامعي (بكالوريوس- ليسانس) النسبة العظمى للعمالة بالجهاز (٥٢%) وبإضافة الحاصلون على مؤهل فوق جامعي (٨,٤%) فإن نسبة هؤلاء تصل إلى (٦٠,٤%). يلي ذلك الحاصلون على مؤهل متوسط (١٧,١%) والمؤهلات دون المتوسطة (٧,٢%)، أما غير الحاصلون على مؤهلات دراسية فإن نسبتهم تعادل ١٣% من إجمالي العمالة بالجهاز.

وتظهر عمليات الحصر للدورات التدريبية لتي نظمت بالجهاز أن عدد من حصل على دورات تدريبية قد بلغ ١٥٦٩ مشغلا، بنسبة ٧٣% من إجمالي العمالة بالجهاز.

وتتفاوت عدد الدورات التي حصل عليها المشتغلون في المجموعات التطبيقية المختلفة. فنلاحظ أن مجموعة الوظائف العليا تبلغ نسبة من حصل منهم على دورات تدريبية نحو ٩٧,٣% من إجمالي شاغلي هذه الدرجة، وتخفض هذه النسبة لشاغلي المجموعة التخصصية إلى ٨٨,١ ثم إلى ٦٩,٨% بالنسبة للذين حصلوا على دورات تدريبية من شاغلي المجموعة المكتبية. أما المجموعة الفنية فلم تحظ باهتمام كبير في مجال التدريبات، ونأتي إلى المجموعة الحرفية حيث لم تتجاوز نسبة من حصل على دورات تدريبية عن ٢٥,٢% من إجمالي العاملين في هذه المجموعة. النسبة لمجموعة الخدمات المعاونة فإن النسبة تصل إلى ١٤,٧%.

٢- التوزيع الأجرى بين العاملين بالجهاز علم ٨٦ / ١٩٨٧

تجد دراسة التوزيع الأجرى بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، كما في غيره من الجهات والمصالح الحكومية المختلفة صعوبات لا حصر لها. بعضها يرجع إلى مستوى التبدل وعدم الاستقرار في الأجور المتغيرة (الحوافز والأجور الإضافية، والمكافآت) الممنوحة للعاملين والمجموعات الوظيفية المختلفة.

كما أن نظم صرف الحوافز شبه الجماعية في بعض الإدارات (التطوير، الترتيب.. الخ) تجعل من الصعب ضبط متكامل للدخل الشخصي الحقيقي Personal . real income

على أية حال، فإن هذه البيانات برغم أهميتها، إلا أنه نظرا لضيق نطاق المستفيدين منها على مستوى الجهاز (أقل من مائتي عامل بالجهاز) وعدم استقرارها عند مستوى محدد، تجعلنا نركز في تحليلنا على الأقسام الرئيسية للأجور والمكافآت والبدلات التي ينالها التي ينالها شاغلي المجموعات الوظيفية المختلفة وتحديد الاتجاهات العامة والأساسية لنمط توزيع الأجور على مستوى الوحدة.

جدول رقم (٤١)

التوزيع الأجرى بين المجموعات الوظيفية بالجهات المركزي للتنظيم والإدارة حسب
مولدنة ١٩٨٦ / ١٩٨٧

الدرجة	عدد شاغلي الدرجة	الربط التفري	الأجور السنوية	المكافآت	البدلات	الجملة
الوزير	١	٢٩٢٨	٢٩٢٨	٣١٢٠	٤٢٠٠	١٠٢٤٨
الممتازة	٢	٢٦٠٣	٥٢٠٦	٣٢٤٠	٢٤٨٠	١١٩٢٦
عالية	٢٦	٢١٠٠	٢٤٦٠٠	٤٢١٢٠	٣٢٤٤٨	٣٩١٦٨
مدير عام	١١١	١٩٠٠	٢١٠٩٠٠	١٢٧٨٧٢	٢١٣١٢	٣٦٠٠٨٤
جملة الوظائف العليا	١٣٩	-	٢٤٠٧٠٦	١٧٣١١٢	٥٧٢٤٠	٤٧١١٧٨
كبير باحثين	١٣	١٩٠٠	٢٤٧٠٠	١٤٨٢٠	٢٤٩٦	٤٢٠١٦
الأولى	١١١	١٦٠٠	١٧٧٦٠٠	١٠٦٥٦	٢١٣١٠	٣٠٥٤٧٠
الثانية	٢٠١	١٤٠٠	٢٨١٤٠٠	١٦٨٨٤٠	٣٨٥٩٠	٤٨٨٨٣٠
الثالثة	٥١٦	١١٠٠	٥٦٧٦٠٠	٣٤٠٥٦٠	٩٩٠٦٨	١٠٠٦٩٢٨
جملة الوظائف التفصية	٨٤١	-	١٠٥١٣٠٠	٦٣٠٧٨٠	١٦١٤٦٤	١٨٤٣٢٤٤
كبير كتف	٥	١٩٠٠	٩٥٠٠	٥٧٠٠	٥٤٠	١٥٧٤٠
أولى	٦٧	١٦٠٠	١٠٧٢٠٠	٦٤٦٤٠	٧٢٣٦	١٧٩٠٧٦
ثانية	١١٨	١٤٠٠	١٦٥٢٠٠	١٠٣٦٠٠	١٢٧٤٤	٢٨١٠٤٤
ثالثة	١٣٢	١١٠٠	١٤٥٢٠٠	٩٤١٦٠	١٤٢٥٦	٢٦٣٦١٠
رابعة	١٢٧	٨٠٠	١٠١٦٠٠	٦٨٠٠٠	١٣٧١٦	١٨٢٣١٦
خامسة	١	٧٠٠	١٧٠٠	٤٢٠	١٠٨	١٢٢٨
جملة الوظائف العليا	٤٥٠	-	٥٢٩٤٠٠	٣٣٦٥٢٠	٤٨٦٠٠	٩٢٤٥٢٠
التفصية	١	١٤٠٠	١٤٠٠	٨٤٠	٩٦	٢٣٣٦
الثالثة	٤	١١٠٠	٤٤٠٠	٢٦٤٠	٦٢٤	٧٦٦٤
الرابعة	٩	٨٠٠	٧٢٠٠	٤٣٢٠	١٤٠٤	١٢٩٢٤

تلف جدول رقم (٤١)

الدرجة	عدد شاغلي الدرجة	الربط التقديري	الأجور السنوية		المكافآت		البدلات		الجملة
جملة الوظائف التخصصية	١٤	-	١٣.٠٠٠	٠,٦	٧٨٠٠	٤٨,٣	٢١٢٤	٠,٧	٢٢٩٢٤
الدرجة الثانية	٤٦	١٤٠٠	٦٤٤٠٠		٣٨٦٤٠		٤٤١٦		١٠٧٤٥٦
الدرجة الثالثة	٣٢	١١٠٠	٣٠٢٠٠		٢١١٢٠		٣٠٧٢		٥٩٣٩٢
الدرجة الرابعة	٢٣	٨٠٠	١٨٤٠٠		١١٠٤٠		٢٢٠٨		٣١٦٤٨
الدرجة الخامسة	٢٢	٧٠٠	٢٢٤٠٠		١٣٤٤٠		٣٠٧٢		٣٨٩١٢
الدرجة السادسة	٨	٦٠٠	٤٨٠٠		٢٨٨٠		٢٦٨		٨٤٤٨
جملة الوظائف الحرفية	١٤١	-	١٤٥٢٠٠	٦,٩	٨٧١٢٠		١٣٥٣٦	٤,٥	٢٤٥٨٥٦
الدرجة الثالثة	٦	١١٠٠	٦٦٠٠		٣٩٦٠		٥٠٤		١١٠٦٤
الدرجة الرابعة	٦٣	٨٠٠	٥٠٤٠٠		٣٠٢٤٠		٥٢٩٢		٨٥٩٣٢
الدرجة الخامسة	٢٧	٧٠٠	١٨٩٠٠		١١٣٤٠		٢٢٦٨		٣٢٥٠٨
الدرجة السادسة	٦٢	٦٠٠	٣٧٢٠٠		٢٢٣٢٠		٥٢٠٨		٦٤٧٢٨
جملة الخدمات	١٥٨	-	١١٣١٠٠	٥,٤	٦٧٨٦٠	٥,٢	١٢٢٧٢	٤,٤	١٩٤٢٣٢
المعيّنون على مكافآت عاملة	٩	-	-	-	-	-	-	-	١٤٥٤٤
الإجمالي العام	١٧٥٩	-	٢.٩٥٦٣٤	١٠٠	١٣٠.٦٤٣٢	١٠٠	٣٠٠.٤٣٦	١٠٠	٣٧٢٦٧٤٦

- هذا البند لا يشمل: المكافآت الجماعية والفردية أو مكافآت الخاصة ببعض الإدارات.
- البدلات كانت بواقع ١٦ جنيه لشاغلي الوظيفة التخصصية شهريا وتسعة جنيهات شهريا لشاغلي الوظيفة المكتبية.

ومن واقع البيانين رقم (٤، ٣)، يمكننا أن نلاحظ مدى التوافق أو التباين بين واقع الوزن النسبي لكل مجموعة وظيفية في الهيكل الوظيفي وبين النصيب النسبي من الأجور والمكافآت والبدلات السنوية، وهي ما يظهر في البيان التالي:

جدول رقم (٤٢)

التوزيع النسبي للعمالة والأجور والمكافآت والبدلات

المجموعة	الوزن النسبي للعمالة	النصيب النسبي من الأجور الأساسية	النصيب النسبي من المكافآت	النصيب النسبي من البدلات	النصيب النسبي من جملة الدخل
العليا	٧,٩%	١١,٥%	١٣,٣%	١٩,١%	١٢,٦%
الوظائف التخصصية	٤٨%	٥٠,٢%	٤٨,٣%	٥٣,٧%	٤٩,٥%
الوظائف المكتبية	٢٥,٧%	٢٥,٣%	٢٥,٧%	١٦,٢%	٢٤,٨%
الوظائف الفنية	٠,٨%	٠,٦%	٠,٦%	٠,٧%	٠,٦%
الوظائف الحرفية	٨%	٦,٩%	٦,٧%	٤,٥%	٦,٦%
الخدمات المعاونة	٩%	٥,٤%	٥,٢%	٤,٤%	٥,٢%
المكافآت الشاملة	٠,٥%	-	٠,٤%	-	٠,٤%
الإجمالي	١٠٠%	١٠٠%	١٠٠%	١٠٠%	١٠٠%

حيث نلاحظ أن مستوى التباين والتفاوت في توزيع الأجور بين مختلف المجموعات الوظيفية ملحوظا، ذلك أن ٧,٩% من العمالة تحود على ١٢,٦% من الأجور بينما ٤٨% من العمالة لا يتعدى نصيبها من الأجور ٤٩,٥% .. وهكذا.

* * * * *

المبحث الثالث

الإدارة والتشريع والسياسة

تتميز دراسة تاريخ القانون الوضعي بمجموعة من السمات الخاصة التي جعلت من الصعب تناولها دون التعرض لتطور التشكيلات الاقتصادية – الاجتماعية في هذا المجتمع أو ذلك ومدى تأثيرها في الأنساق الثقافية والسياسية في كل مرحلة تاريخية .

والحقيقة أن المجتمع البشري – بصفة عامة – قد شهد تحركا في اتجاهات محددة انتقل فيها نمط الإدارة والحكم من الطابع الفردي والامتدادي ، المستند أحيانا إلى غطاء ديني يجعل من الملك إلها في ذات الوقت (مصر الفرعونية – الحضارة الصينية .. الخ) إلى نمط آخر يستند إلى توزيع أعباء الحكم والاختصاصات بين مركزين أو أكثر من مراكز صناعة القرار والإدارة السياسية للمجتمع والدولة .

وقد ارتبط هذا التطور ارتباطا أساسيا بمستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي الذي شهدته هذه المجتمعات وبرزت فيه طبقة التجار والصناع وقيادتها من المثقفين (محامين – أطباء – كتاب – فلاسفة .. الخ) وهو ما شهدته مجتمعات أوروبا في عصر النهضة (إنجلترا – فرنسا – إيطاليا) في آتون نار متوهجة كانت بقدر ما تدمر بنارها كل قديم تشكل قناديل العصر الجديد .

وفي مصر يبدأ تاريخ تحرير الطبقة الاجتماعية الجديدة ، بذلك المشهد الميلودرامي الذي قادة الضابط المصري أحمد عرابي مدعوما بطوائف عديدة في المجتمع المصري أمام قصر الخديوي توفيق في سبتمبر من عام ١٨٨١ وإن كانت التجربة قد أجهضت بفعل التآمر بين الإستعمار البريطاني الزاحف وأطراف خائنة في داخل البلاد نفسها فإن جذوة الحرية ظلت كامنة تنتظر لحظة التوهج وهو ما حدث بعدها بأقل من عقدين من الزمان على يد مصطفى كامل ومحمد فريد ثم باشتعال الثورة المصرية الكبرى في مارس ١٩١٩ والتي لم تهدأ إلا بإصدار حكومة الإستعمار البريطاني تصريح ٢٨ فبراير عام ١٩٢٢ للقاضي بالاستقلال المشروط .

وقد حاولت دراسات جادة- وإن كانت قليلة العدد- تتبع دور البرلمان المصري منذ عام ١٩٢٤ وحتى حل البرلمان عام ١٩٥٢ في صنع السياسة المصرية في ضوء

التعقيد والتداخل الذي حفلت به الخريطة الاجتماعية والسياسية المصرية خلال هذه الفترة المضطربة وغير المستقرة^(١٠).

أما الفترة التي أعقبت عام ١٩٥٢ والتي حفلت بدورها بالعديد من التحولات والتبدلات في السياسة الاقتصادية والاجتماعية فبرغم ما حظيت به من اهتمام ملحوظ خارجياً وعربياً ، فإن هناك فجوة في دائرة معارفنا تتمثل في غياب تحليل اقتصادي - اجتماعي Socio-Economic للإصدار التشريعي والفئات المخاطبة به والمستفيدة منه بالأساس .

وقد رأينا أن معظم المراجع العربية والأجنبية في هذا المجال تنفق لبیان إحصائي وواضح عن حجم هذا الإصدار التشريعي - مع مراعاة طابع توزيع السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - والتي جعلت الميزان يميل غالباً لصالح السلطة التنفيذية مما حدا ببعض الكتاب إلى وصف النظام السياسي في مصر بأنه نظام "برلماسي"^(١١) وهو ما تجلّى في سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون والتي أعادت تركيب الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والتقت حول سلطة المجلس التشريعي^(١٢).

وقد أظهر البيان الذي قدمته إدارة الإحصاء والفهرس التابعة لأمانة شئون الجلسات بمجلس الشعب أن عدد القوانين الصادرة والإقتراحات بقوانين والقرارات بقوانين خلال الثلاثين عاماً الممتدة من عام ١٩٥٧ (أول مجلس أمة بعد الثورة) إلى سبتمبر ١٩٨٧ قد بلغ ٣٠٩٩ قانوناً موزعة على النحو التالي :

جدول رقم (٤٣)

الإصدار التشريعي من مجلس الشعب منذ عام ١٩٥٧ حتى عام ١٩٨٧

الفترة	قرارات بقوانين	مشروعات للقوانين	إقتراحات بالقوانين	المجموع
١٩٨٧-١٩٥٧	٢٥٦	٢٥٠٨	٢٣٥	٣٠٩٩

المصدر: مجلس الشعب ، أمانة شئون الجلسات ، إدارة الإحصاء والفهرس بيان سبتمبر ١٩٨٧ .

أما من حيث توزيعها حسب الدورات التشريعية فيظهرها البيان التالي :

جنول (٤٤)

عدد القوانين والقرارات الصادرة من المجلس التشريعي خلال الفترة

١٩٨٧-٥٧

رقم القرار	البيان		رقم القانون	دورة الانعقاد السنة	الفصل التشريعي	المجلس
	مشروعات قوانين	إقتراحات قوانين				
٢٨	-	٢٨	-	١٩٥٧	الأول	مجلس الأمة
١٢٤	٢	١٠٩	٢٢	١٩٦١-١٩٦٠	-	مجلس الوحدة
١٥٩	٦	١٥٢	١	١٩٦٨-٦٤	الأول	مجلس الأمة
٢٠٤	١٥	١٤٥	٤٤	١٩٧١/٧٠-٦٩	الثاني	مجلس الأمة
٦٨٧	١٤٢	٤٤٨	٩٧	١٩٧٦/٧١	الأول	مجلس الشعب
٢٠٣	٣٦	١٢٧	٤٠	١٩٧٩/٧٨-١٩٧٧/٧٦	لثاني	مجلس الشعب
١٠٥٩	١١٢	٩٢٩	٤٣	١٩٨٤/٨٣-١٩٨٠/٧٩ العادي وغير العادي	الثالث	مجلس الشعب
٤٨٢	١٥	٤٦٦	١	١٩٨٨/٨٧-١٩٨٥/٨٤	الرابع	مجلس الشعب
١٠٧	٦	٩٤	٧	العادي ١٩٨٨/٨٧	الخامس	مجلس الشعب
٣٠٩٩	٢٢٥	٢٥٠٨	٢٥٦			الإجمالي

المصدر: المرجع السابق.

ويمكننا بمزيد من التأمل أن نميز بين مرحلتين في هذا النشاط للمؤسسة التشريعية في البلاد :

المرحلة الأولى : وهي الممتدة منذ عام ١٩٥٧ وحتى عام ١٩٧١/٧٠ حيث بلغ عدد ما صدر من المجلس خلال هذه الفترة (١٤ عاما) نحو ٥٢٥ قانونا ويلاحظ على هذه الفترة إن الإعتدال الأساسي في توجيه السياسات كانت باستخدام سلطة وصلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون والإعتدال بصورة أقل على السلطة التشريعية (المشكلية) في إحداث التأثيرات السياسية والقانونية في المجتمع والدولة .

المرحلة الثانية : وهي الفترة التي بدأت بعد أحداث ١٥ مايو ١٩٧١ وتغيير إتجاهات الحكم ورفع شعار "الشرعية الدستورية" بما أدى إلى زيادة إعتدال مؤسسة الرئاسة على المجلس التشريعي لإصدار القوانين الحيوية التي ترغبها السلطة التنفيذية وتلائم توجهاتها الجديدة وخلال هذه الفترة برزت تعبيرات مثل "الإسهال التشريعي" حيث صدر خلال الفترة هذه (١٦ عاما نحو ٢٥٧٤ قانونا أي ما يعادل ٨٣% من إجمالي ما صدر من قوانين خلال ثلاثين عاما .

ويعكس هذا "الإسهال التشريعي" مدى غياب الوعي لدى كثيرين من أعضاء المجلس النيابي في مصر لخطورة الأداة التشريعية باعتبارها الوسيلة الأكثر حسما في ضبط التوازن في حركة المتغيرات الأساسية بالمجتمع .

فكثرة التشريعات قد أخذت في كثير من الأحيان باعتبارها مقياسا لمدى نشاط المجلس النيابي وهو مفهوم يغلب الإعتبارات والمقاييس الكمية على الأداء الكيفي للمجلس وأعضائه باعتبارهم العين المراقبة والمحاسبة لأداء السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ووزارتها المختلفة .

وبرغم ذلك فقد ظل لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في إصدار قرارات لها قوة القوانين إستنادا إلى نص المواد (١٠٨) و (١٤٧) من الدستور^(١٢) وكذلك المادة (٧٤) حيث تشير إحدى الدارسات إلى أن ما أصدره رئيس الجمهورية من قرارات لها قوة القانون خلال الفترة من ١٩٧٠ حتى ١٩٨١ قد بلغت ١٦٣ قرارا جمهوريا بقانون منها ٩٧ قرار بقانون خلال الفصل التشريعي الأول لمجلس الشعب (١٩٧٦-٧١)^(١٤)

ومع ذلك ظل هذا اللخل قائماً في مرحلة الشريعة الدستورية حيث صدر خلال ثلاث أعوام فقط (٨٤-١٩٨٦) نحو ٦٠٨ قانون من المجلس التشريعي مقابل ١٥٩٩ قرار جمهوري بقانون كما يظهرها البيان التالي .

جدول رقم (٤٥)

الإصدار اللقانوني خلال الفترة ٨٤-١٩٨٦

المجموع	١٩٨٦	١٩٨٥	١٩٨١	
٦٠٨	١٨٨	١٩٠	٢٣٠	- قوانين
١٥٩٩	٥٦٠	٥١٨	٥٢١	- قرارات جمهورية بقوانين
٤٦٤٢	١٥٠٧	١٧٤٠	١٣٩٥	- قرارات رئيس وزراء
٦٨٤٩	٢٢٥٥	٢٤٤٨	٢١٤٦	الإجمالي

المصدر : الجريدة الرسمية والوقائع المصرية خلال الفترة مغل الدراسة .

هذا التوازن المفقء في أداء السلطة النيابية بين دورها التشريعي ودورها الرقابي جعل كثر من الكتاب وفقهاء القانون الدستوري يصفون المجلس النيابي المصري منذ عام ١٩٥٧ وحتى الآن بأنه جهاز ملحق برئاسة الجمهورية أى إنه الظل المدني والشعبي للنظام العسكري القائم في البلاد منذ أربعين عاماً (١٥) .

ويرتبط بالقضية السابقة (أى كثرة الإصدار التشريعي وغياب الدور الرقابي أو محدوديته) قضية أخرى لا تقل أهمية وهي كيف يتأتى لمجلس نيابي عرف عنه غياب غالبية أعضائه في معظم جلسات دوراته التشريعية سواء الاعتقاد العادى أو غير العادى أن تأتي قوانينه ومناقشاته معبرة عن كافة إتجاهات الرأي العام وقواه الاجتماعية من حيث تمثيلها للمصالح المختلفة والمتناقضة داخل المجتمع المصري خاصة وأن الربع قرن الأخير قد شهد من التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية بل وحتى الثقافية ما يستعصى على فهم الكثرين .

ولذا فإن التوقف عند التركيب الاجتماعي للمجالس التشريعية منذ عام ١٩٥٧ وحتى الآن ربما يعطينا صورة ولو قريبة لبعض أسباب انهيار الدور الرقابي التشريعي الفعال في مواجهة استبداد وهيمنة السلطة التنفيذية التي يتبوأ قيادتها ضباط من المؤسسة العسكرية .

فإذا كانت الفكرة أو الفلسفة الكامنة وراء تحديد نصاب ٥٠% من مقاعد المجلس منذ عام ١٩٦٤ لمن يمثلون العمال والفلاحين كانت في جوهرها محاولة لتمثيل فئات وطبقات غابت طويلا عن عملية صنع القرار في البلاد فإن التجربة العملية في مناخ وبيئة شمولية قد أفرزت عناصر لا هم من العمال أو على إستعداد حقيقي للدفاع عن مصالح طبقاتهم التي جاعوا منها ولا هم في نفس الوقت من العناصر التي يمكن أن تأمن لهم الطبقات الرأسمالية وممثليها في المجلس النيابي ولذا فقد ظلت الغالبية الكاسحة من ممثلي العمال والفلاحين هؤلاء أداة طيعة في أيدي السلطة التنفيذية لترميز القوانين والقرارات التي تتطلبها هذه السلطة مقابل بعض المزايا الشخصية التي يحصل عليها هؤلاء النواب ، وهناك حالات معروفة وما زالت حتى الآن بالمجلس التشريعي تحولت من نجارين وحرفيين قبل دخولهم المجلس إلى مليونيرات كاسحة في عالم المال والأعمال على نطاق واسع مستفيدين من الحصانة البرلمانية التي يمنحها وضعهم النيابي ومستفيدين كذلك من بعض رحلاتهم البرلمانية إلى دول مثل كوريا وبولندا وأمريكا .. الخ .

وتكشف الدراسات الجادة حول هذا الموضوع مدى هذا الخلل خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٧٠ حتى عام ١٩٨١ قدمت الحكومة إلى المجلس التشريعي ٩١٠ مشروع قانون وافق المجلس على ٧٨٢ مشروع منها وصدر في صورة قوانين (أى بنسبة ٨٦% مما قدمته الحكومة) وبالمقابل فإن ما قدمه أعضاء المجلس من إقتراحات بقوانين قد بلغ ٩٥٤ إقتراحا لم يوافق المجلس سوى على ١٧٥ مشروعا فقط خلال إحدى عشرة عاما من عمر المجلس التشريعي^(١٦) .

ومن هنا فإن المراهنة على إجراء تصحيح في أداء هذا المجلس النيابي من جانب بعض القوى هي مراهنة على الجراد الخاسر ، فالصحيح هو توجيه كل الطاقات لكشف حقيقة هذا المجلس ودوره في تجميل الوجه القبيح لاستبداد العسكريين والمؤسسة العسكرية التي تحكم البلاد ويتطلب الأمر توجيه الجهود الوطنية لإجراء تغيير دستوري شامل يقلص من هيمنة السلطة التنفيذية والعسكريين على أمور الحكم والإدارة في مصر .

* * * * *

المبحث الرابع

إتجاهات القيم والسلوك للعمالء الإدارية المهاجرة*

لم تحظ الدراسات الأمبيريقية (الميدانية) بالإهتمام الكافي في مصر، إلا منذ خمسة عشر عاماً تقريباً، وقد تركزت معظم هذه الدراسات التي قام بها غالباً باحثون بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، وبعض أقسام علم الاجتماع والرأي العام في الجامعات المصرية في قطاعات محددة (الشباب- المرأة- المنحرفون والأحداث.. الخ) بهدف التعرف على الدوافع الكامنة وراء السلوك غير السوي.

كما أن الاستقصاءات التي تمت في مجال الرأي العام كانت تستهدف أساساً التعرف على إتجاهات الشارع المصري تجاه بعض القرارات أو السياسات المتبعة من جانب الحكومة المصرية.

ومنذ عام ١٩٧٤ احتلت الدراسات الميدانية (الإمبريقية) مركزاً مرموقاً في أدوات البحث العلمي والأكاديمي واتسعت دائرة إستخدامها لتشمل فروع الاقتصاد والسياسة وغيرها من العلوم النظرية. وهكذا حفلت الرسائل الأكاديمية (ماجستير- دكتوراة) بإستخدام هذا الأسلوب لاختبار بعض الفروض النظرية وقياس مدى تمثيلها للواقع.

وفي هذا الإطار جرت إختبارات وقياسات أمبيريقية لفئات اجتماعية جديدة مثل الفلاحين والحرفيين والقادة الإداريين في سبيل التعرف على الإتجاهات القيمة الجديدة لهذه الفئات، خاصة بعد التغييرات الكبيرة التي شهدتها المجتمع العربي منذ عام ١٩٧٣ وحتى الآن.

والحق أن فئة اجتماعية واحدة لم تحظ بالقدر الكافي من التحليل والإختبار، برغم إتساع وجودها الاجتماعي ودرجة تأثيرها، وهي فئة الموظفون في الحكومة وأجهزتها المختلفة، والذين تجانبتهم مشاعر شتى وقيم متباينة ومنظومات أفكار متعددة.

* ينوه المؤلف بالجهود الممنقة التي قدمها الباحث/ أشرف سليمان ربيع، والباحثة/ زينب محمد علي، بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة للمساهمة في إعداد هذا الإستقصاء.

وهذه الفئة التي تشكل نحو ربع القوى العاملة في المجتمع المصري حالياً، يأتي ترتيبها في أسفل منطقة وسط السلم الاجتماعي في البلاد (تعليمياً ومعيشياً) قد إستقادت بدورها من إنعكاسات الحقبة للبترولية من خلال السفر والعمل بالأقطار العربية البترولية.

وقد رأينا من المناسب أن نقدم نموذجاً لتحليل الاتجاهات القيمة الجديدة لهذه الفئة عن طريق أخذ عينة عشوائية من العاملين بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذين سبق لهم السفر والعمل بالأقطار العربية خلال الخمسة عشر عاماً الماضية، أملين أن تتسع هذه الدراسة يوماً لتشمل بقية العاملين في الأجهزة الحكومية المصرية المختلفة الذين سبق لهم السفر للعمل في الخارج، وذلك بهدف الإستعانة بمثل هذه الدراسات في عملية التنبؤ Forecasting بالسلوك الاجتماعي والاقتصادي ليستعين بها المخطط في رسم السياسة الاقتصادية والإدارية في البلاد.

أولاً: تصميم إستمارة الإستقصاء..

تم تصميم إستمارة الإستقصاء بحيث تصبح في متناول الجميع الإجابة على أسئلتها بسهولة ويسر، ويمكن تقسيم الإستمارة التي إشتملت على واحد وعشرين سؤالاً من حيث مضمونها إلى:

الأول: ويتضمن بعض البيانات الشخصية عن المستقصي، ضمن عينة البحث (مفردات المجتمع) من حيث الخبرة والمؤهل والدرجة الوظيفية وطبيعة عمله، سواء قبل السفر أو أثناءه، والمدة التي قضاها في العمل بالخارج، والبلد الذي سافر إليه.

الثاني: ويتعلق بتقييمه الشخصي لتجربة العمل بالخارج، ومدى تأثيره على أحواله المعيشية والأسرية، بهدف التعرف على مستوى (الرضاء الوظيفي) بالخارج.

الثالث: ويتضمن بعض الأسئلة التي تسعى لتحديد المجرى الحقيقي لإنعكاسات القيم الجديدة على السلوك الاقتصادي للموظفين العائدين من الخارج.

ثانياً: أسلوب إختيار العينة..

تم إختيار العينة بشكل عشوائي من بين الذين سبق لهم السفر للعمل بالأقطار العربية وعادوا وتسلموا أعمالهم بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وقد بلغ عدد

أفراد العينة ٧١ موظفاً وموظفة، بينما كان عدد المعارين من العاملين بالجهاز إلى الخارج ٤٠ موظفاً، والإجازات الخاصة ٩٤، أي أن المجموع ١٣٤ مازالوا خارج القوى الوظيفية العاملة بالجهاز.

كما أن أفراد العينة يشكلون ٤,١% من إجمالي القانمين بالعمل بالجهاز حسب الحالة في يناير ١٩٨٧ ونحو ٣,٣% من إجمالي العمالة بالجهاز (قانمين وغير قانمين بالعمل). وقد إستملت العينة على الدرجات الوظيفية التالية:

جدول رقم (٤٦)

توزيع مفردات عينة الدراسة

الدرجة	العدد	% من إجمالي العينة
- وكيل وزارة (عالية)	٥	٧%
- مدير عام	٢٨	٣٩,٤%
- درجة أولى	١٨	٢٥,٤%
- درجة ثانية	١٤	١٩,٧%
- درجة ثالثة	٥	٧%
- درجة رابعة	١	١,٤%
الإجمالي	٧١	١٠٠%

وبمقارنة هذا التوزيع النسبي بالتوزيع المقارن للدرجات الوظيفية الواردة في الهيكل الوظيفي بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (قانمين وغير قانمين) حسب الحالة في ١/١ / ١٩٨٧ نلاحظ أن هناك درجة عالية من التشتت في إختيار العينة. حيث نجد أن شاغلي الدرجة العالية في الهيكل الوظيفي تصل نسبتهم إلى ١,٢% من إجمالي العمالة بالجهاز، أما شاغلو وظائف مديري للعموم فإن نسبتهم قد بلغت ٥,٦ %، أما الدرجة الأولى فإن نسبتهم بالجهاز ١١,٥% (تخصصية ومكتبية) أما الدرجة الثانية ٢٠,٧% (تخصصية ومكتبية أيضاً)، والدرجة لثالثة ٣٧,٥%)

تخصيصية ومكتبية)، أما الدرجة الرابعة فإن نسبتهم قد بلغت في الهيكل الوظيفي بالجهاز نحو ٦,٣% (مكتبية فقط).

أما من حيث توزيعات أفراد العينة حسب المؤهلات العلمية فقد تبين الآتي:

جدول رقم (٤٧)

توزيع مفردات العينة حسب المؤهل العلمي

المؤهل	العدد	% من إجمالي العينة
- الحاصلون على درجة الدكتوراه	٥	٧%
- الحاصلون على الماجستير	٨	١١,٣%
- الحاصلون على درجة الدبلوم العالي	١٤	١٩,٧%
- الحاصلون على درجة البكالوريوس	٢٣	٣٢,٤%
- الحاصلون على درجة الليسانس	١٩	٢٦,٨%
- الحاصلون على مؤهل فوق المتوسط	١	١,٤%
- الحاصلون على مؤهل متوسط	١	١,٤%
المجموع	٧١	١٠٠%

وقد تبين من واقع السؤال رقم (٤) المتضمن في إستمارة الإستقصاء (مرفق صورة منها) أن التوزيع التكراري للفترات التي قضاها أفراد العينة بالخارج تتفاوت على النحو التالي:

جدول رقم (٤٨)

التوزيع التكراري لفترات الإقامة للعمل بالخارج

المدة	عدد الأفراد	%
- أقل من سنة	٦	٨,٥%
- من سنة إلى أقل من سنتين	٥	٧%
- من سنتين إلى أقل من ٣ سنوات	٥	٧%
- من ٣ سنوات إلى أربع سنوات	٩	١٢,٧%
- أربع سنوات فأكثر	٤٦	٦٤,٨%
المجموع	٧١	١٠٠%

ويبدو واضحاً أن الغالبية من أفراد العينة قد أمضوا أربع سنوات فأكثر في العمل بالأقطار العربية، معظمهم إتجه للعمل بالعربية السعودية (٣٤ فرداً) أي بنسبة ٤٩% من إجمالي العينة، يليها اليمن الشمالي (١٠ أفراد) ثم ليبيا (٧ أفراد) ثم العراق (٩ أفراد) فالكويت ودولة الإمارات وسلطنة عُمان (٥ ، ٢ ، ٣ على الترتيب) فبقية الأقطار العربية.

ثالثاً: تقييم العاملين لتجربة العمل بالخارج..

يتبين من الإجابات المُعطاة من جانب أفراد العينة على الأسئلة (من ٦ حتى ١٤ ثم السؤالين ١٧ ، ١٨) مدى رضا العاملين - أو عدم رضائهم - عن العمل بالخارج، وكذا بالنسبة للعمل بالداخل (عاملي الطرد والجذب).

كما تظهر الإجابات المعطاة عن الأسئلة (١٥، ١٦، ٢٠، ٢١) الاتجاهات القيمة الجديدة للعاملين في وظائف التنمية الإدارية، وهو ما سنتعرض له تفصيلاً بعد قليل. وفيما يلي تقييم العاملین لتجربة العمل بالخارج من واقع إجابتهم على أسئلة الاستقصاء:

١- هل طبيعة العمل بالخارج تتناسب خبرتك وتخصصاتك؟ (سؤال رقم ٦)

وقد توزعت الإجابات على النحو التالي:

الحالة	مناسب تماماً	مناسب	غير مناسب	غير مناسب على الإطلاق	المجموع
عدد	٤٧	٢٣	١	-	٧١
%	٦٦,٢	٣٢,٤	١,٤	-	١٠٠

ويبدو من الإجابات أن الغالبية العظمى من أفراد العينة تعتبر أن عملها بالخارج كان مناسباً تماماً أو مناسب لخبراتهم وتخصصاتهم، وهذا يتلائم مع طبيعة الشكل القانوني للتعاقد حيث يتبين من واقع الإجابات المقدمة على السؤال رقم (٨) أن ٣١ شخص كان تعاقدهم للعمل بالخارج في صورة إعاره (أي بنسبة ٤٣,٧% من أفراد العينة) و ٣٢ شخص في صورة عقد شخصي (أي بنسبة ٤٦,٥% من أفراد العينة)، أما الذين سافروا لمراقبة الزوج أو الزوجة فقد كان عددهم ٦ فقط (أي بنسبة ٨,٤% من أفراد العينة) وقد تمكنوا من الحصول على عمل بالخارج أثناء إقامتهم. ولأخيراً؛ فإن الذين سافروا بأشكال أخرى كانوا فرداً واحداً (بنسبة ١,٤% من أفراد العينة).

وتعكس هذه الإجابات درجة من درجات الرضاء الوظيفي للعمل بالخارج -JOP- SATISFACTION عبرت عنها إجابات عينة البحث على السؤال رقم (٧) كما هو موضح فيما بعد.

٢) هل مناخ العمل كان ملائماً؟ (سؤال رقم ٧)

درجة	ملائم تماماً	ملائم	غير ملائم	غير ملائم على الإطلاق	المجموع
الإجابات	٣٩	٢٧	٢	٣	٧١
نسبة كل مجموعة	٥٥%	٣٨%	٢,٨%	٤,٢%	١٠٠%

وقد ارتبط ذلك من جهة أخرى بدرجة الاستقرار العائلي والمادي للعاملين المصريين بالخارج وفقاً لإجابات عينة البحث على السؤالين (٩، ١٠) الخاصين باصطحاب الأسرة وتأثير العمل بالخارج على الاستقرار العائلي يتبين أن اصطحاب الأسرة بالنسبة لـ ٤٢ شخصاً (أي نسبة ٥٩,١% من إجمالي أفراد العينة) كان ذا علاقة طردية بالإحساس العام بالرضا الوظيفي بالخارج بينما أجاب ٢٩ شخصاً (بنسبة ٤٨% من أفراد العينة) بعد اصطحابهم للأسرة لثناء العمل بالخارج بعضهم بسبب عدم زواجه أصلاً والبعض الآخر لظروف قصر مدة الإقامة أو غيرها من الأسباب.

٣) أما بالنسبة لتأثير العمل بالخارج على الاستقرار العائلي (سؤال رقم ١٠) فقد أظهر تنويب الإجابات للتنتج التالية:

الدرجة	بدرجة كبيرة	بدرجة متوسطة	بدرجة قليلة	لم يؤثر على الإطلاق	المجموع
الإجابات	١٥	٢٠	٩	٢٦	٧١
نسبة كل مجموعة	%٢١	%٢٨,٢	%١٢,٧	%٣٦,٦	١٠٠

ويلاحظ أن صيغة السؤال لم تكن واضحة للبعض حيث سجل أحد أفراد عينة البحث ملاحظاته بشأن هذا الموضوع متسائلاً هل المقصود للأحسن أم للأسوأ وإن كان المعنى الذي ساد في إجابات الممتقصين هو التأثير الإيجابي للسفر والعمل بالخارج على درجة الاستقرار المادي والعائلي وهو ما أكدته كذلك إجابات أفراد العينة على السؤال رقم (١٤) والسؤال رقم (١٣) كما منوضحه حالاً:

٤) هل كان عائد للعمل مجزي؟ سؤال رقم (١٣)

الدرجة	مجزي جداً	مجزي	غير مجزي	غير مجزي على الإطلاق	المجموع
الإجابات	١٤	٤٦	٢٩	٢	٧١
نسبة كل مجموعة	%١٩,٧	%٦٤,٨	%١٢,٧	%٢,٨	١١٠

أي أنه بصورة عامة فإن مستوى الأجور كانت مجزية للعاملين المصريين بالخارج وهو ما انعكس على مستوى الطموح والاستقرار المادي للعاملين العائدين من الخارج (سؤال رقم ١٤) حيث أجاب ١٥ فرداً من العينة (بنسبة ٢١,١% من إجمالي العينة) بأن تأثيرها كان بدرجة كبيرة وأجاب ٣٥ شخصاً آخرين (بنسبة ٤٩,٣% من أفراد العينة) بأن تأثيرها كان بدرجة متوسطة وأجاب ١٨ فرداً آخرين (بنسبة ٢٥,٣% من أفراد العينة) بأن تأثيرها كان بدرجة قليلة وأجاب اثنان آخران لم تؤثر على الإطلاق بينما رفض واحد فقط الإجابة على السؤال.

٥) هل كان هناك تعاون ومشاركة بين المصريين في حل المشاكل؟ (سؤال رقم ١١)

توزعت الإجابات على ثلاث درجات كل منها تحمل مدلولاً اجتماعياً على درجة عالية من الأهمية في مجال تحليل السلوك ورسم السياسات الخاصة بالتوجيه الإعلامي والسياسي للعمالة المصرية بالخارج.

فقد أجاب ١٩ شخصاً بأن التعاون كان دائماً (بنسبة ٢٦,٨% من أفراد العينة)

- وأجاب ٢٩ شخصاً آخرين بأن التعاون كان أحياناً (بنسبة ٤٠,٨% من أفراد العينة)

- وأجاب ٢٣ شخصاً بأن التعاون لم يكن قائماً على الإطلاق (بنسبة ٣٢,٤% من أفراد العينة)

واستكمالاً لنفس الموضوع طرحنا السؤال رقم ١٢ بمعاملة المصريين في الخارج من جانب الدولة المضيفة ومواطنيها فجاءت الإجابات على النحو التالي:

- أجاب ١٣ شخصاً بأن المعاملة كانت حسنة (بنسبة ١٨,٣% من إجمالي أفراد العينة)

- وأجاب ١٧ شخصاً بأن المعاملة كانت مرضية (بنسبة ٢٣,٩% من إجمالي أفراد العينة)

- وأجاب ٣٤ شخصاً بأنها كانت عادية (بنسبة ٤٧,٩% من إجمالي أفراد العينة)

- وأجاب ٦ آخرين بأن المعاملة كانت غير عادية (بنسبة ٨,٥% من إجمالي أفراد العينة)

- كما لم يكن السؤال واضحاً لأحد أفراد العينة.

٦) عن الأسباب والدوافع وراء السفر للعمل بالخارج؟ (سؤال رقم ١٧)

- أجاب ٧ أفراد من العينة بأن الدافع كان الزواج (بنسبة ٩,٩% من أفراد العينة)
 - وأجاب ١٥ آخرون بأن الدافع كان للحصول على شقة (بنسبة ٢١,١% من أفراد العينة)
 - بينما أجاب ٢٠ شخصا من أفراد العينة بأن الدافع كان الادخار (بنسبة ٢٨,٢% من أفراد العينة)
 - وأجاب ٧ آخرون بأن الدافع كان للاستثمار (بنسبة ٩,٩% من أفراد العينة)
 - وأخيرا أعلن ٢١ شخصا آخرون بأن الدافع كان لأسباب أخرى (بنسبة ٢٩,٦% من أفراد العينة)
 - بينما تحفظ واحد من أفراد العينة عن الإجابة على السؤال (بنسبة ١,٤% من أفراد العينة)
- ٧) هل أضاف عملك بالخارج خبرات ومهارات جديدة لعملك الحالي؟ (سؤال رقم ١٨)

توزعت الإجابة على النحو التالي:

الدرجة	نعم	لا	المجموع
الإيجابيات	٤٢	٢٩	٧١
نسبة كل مجموعة	٥٩,٢%	٤٠,٨%	١٠٠

٨) وعن المشاكل الناتجة عن السفر للخارج بالنسبة للترقيات والعلاوات؟ (سؤال رقم ١٩)

جاءت الإجابات على النحو الآتي:

الدرجة	نعم	لا	المجموع
الإجابات	٢٠	٥١	٧١
نسبة كل مجموعة	٢٨,٢%	٧١,٨%	١٠٠

رابعاً: اتجاهات القيم الاجتماعية للعاملين العائدين من الخارج:

تبرز الإجابات المعطاة من جانب أفراد العينة على الأسئلة لرقم (١٥، ٢٠، ١٦، ٢١) نسقاً قيمياً وسلوكياً اجتماعياً واقتصادياً ينبغي للتوقف عند دلالاته طويلاً لما لها من تأثير على عملية رسم السياسة الاقتصادية.

٩) فعلى سؤال ما هو الشكل الملائم من وجهة نظرك لتنمية الموارد للأفراد؟ سؤال رقم ١٥ أجاب أفراد العينة على النحو التالي:

الدرجة	١ بشكل كبير جداً	٢ بشكل كبير	٣ بشكل متوسط	٤ بشكل قليل	٥ بشكل قليل جداً	المجموع
الإجابات	٢٣	١٧	١٢	٥	١١	٧١
نسبة كل مجموعة	٣٢,٤%	٢٣,٩%		٧%	١٥,٥%	١٠٠%

رفض اثنان الإجابة عن السؤال (أي بنسبة ٢,٩% من إجمالي أفراد العينة).

أي أن الاتجاهات الرئيسية في المذركات القيمة للعاملين العائدين من العمل بالخارج تمثل سمة أساسية في حركتهم وتوظيفاتهم المالية بنحو ٥٦,٣% من أفراد العينة يميلون إلى إيداع مدخراتهم لدى المصارف وشركات توظيف الأموال وإذا أضفنا إليهم الذين أجابوا المصالح الأراضي والعقارات فإن النسبة ترتفع إلى ٨٠,٢% من إجمالي أفراد العينة هذا مقابل اتجاه متواضع للتوظيف الاستثماري في مجال الصناعة (١٥,٥% من أفراد العينة) ويسندعي الأمر والحال كذلك إعادة رسم السياسات الاقتصادية في ضوء هذه الحقيقة.

١٠) وعن سؤال هل تعتقد أن العمل الحر أفضل من العمل الحكومي لو توفر المال؟

- اجاب ٦٤ من أفراد العينة بالموافقة (بنسبة ٩٠,١% من إجمالي أفراد العينة)

- بينما أجاب ٧ آخرين بالنفي (بنسبة ٩,٩% من إجمالي أفراد العينة)

ونعتقد أن هذه النتيجة لا تتفق مع الممارسة الفعلية للعاملين العائدين من الخارج حيث يفضل الكثيرون منهم إيداع مدخراتهم لدى القنوات المصرفية وشركات توظيف الأموال والتكسب من ربح هذه الودائع دون الولوج إلى عالم الأعمال والنشاط الاستثماري، بل أن الكثيرون منهم ظلوا في وظائفهم وارتقوا في الدرجات الوظيفية ولم يترك عدد كبير منهم الخدمة في المصالح الحكومية المختلفة (باستثناء حالات نادرة للغاية).

(١١) وعن السؤال هل تنصح أقرانك بقبول عروض العمل بالخارج؟

- أجاب ٦٣ منهم بالموافقة (بنسبة ٨٨,٧% من إجمالي أفراد العينة)

- بينما أجاب ٧ آخرون بالنفي (بنسبة ٩,٩% من إجمالي أفراد العينة)

- وأجاب واحد فقط بأنه ليست هناك قاعدة عامة في هذا الشأن (بنسبة ١,٤% من إجمالي أفراد العينة)

(١٢) ويأتي السؤال الأخير المتضمن هل ترغب في السفر مرة أخرى؟

حيث جاءت النتيجة كالآتي:

الدرجة	نعم	لا	المجموع
الإجابات	٤٦	٢٥	٧١
نسبة كل مجموعة	٦٤,٨	٣٥,٢	١٠٠

ولا نعرف على وجه الدقة الأسباب الكامنة وراء رفض الـ (٢٥) شخصاً للسفر مرة أخرى هل هو شعور بالاكتماء الذاتي والحاجة إلى الدفء الأسري والعائلي هل هو شعور بمראה التجربة وعدم الرغبة في تكرارها، هل هو نابع من فشل تجربة السفر الأولى ... إلخ.

هوامش الفصل الخامس

- (١) أهرام ١٢/٥/١٩٨٨
- (٢) تكرر ذلك في الخطاب العامة للميد رئيس الجمهورية خلسة في مناسبة عيد العمال الأول من مايو عام ١٩٨٧ و ١٩٨٨
- (٣) د. إبراهيم شحاتة " برامج للغد .. تحديات وتطلعات الاقتصاد المصري في عالم متغير ، القاهرة ، دار الشرق ١٩٨٧ ص٢٩ ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع مؤلفنا أزمة الإنماء وفي مصر " مرجع سابق الفصل الثاني وفيه نتحدث هذه المقالة اقتصاديا وإحصائيا .
- (٤) مجلس الشعب ، تقرير لجنة الخطة والموازنة ، الفصل التشريعي الرابع دور الاعتقاد العادي الثاني ، يونيو ١٩٨٦ ص٤٨
- (٥) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، تطور أسعار المستهلكين والأرقام القياسية للأسعار خلال الفترة محل الدراسة
- (٦) حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى
- د. محمود عبد الفضيل "مقدمة في المحاسبة القومية" القاهرة دار النهضة العربية ١٩٨٢.
 - وكذلك د. عبد الفتاح كنديل ، د. ملوى سليمان "الدخل القومي" القاهرة ، دار النهضة العربية ١٩٧٩
- (٧) التقرير السنوي للبنك المركزي ١٩٨٩/٨٨ ص٣٩ ، ٩٠/٨٩ (ص٤١) ولمزيد من التفاصيل انظر ص٠ عبد الخالق داروق "تأثير التغيرات الهيكلية في الاقتصاد المصري على قطاعات الخدمات الاجتماعية بالتركيز على أوضاع الطفولة والأمومة حتى عام ٢٠٢٠ ورقة بحثية مقدمة للمجلس القومي للطفولة والأمومة إبريل ١٩٩٩ . ومنشورة في كتاب المجلس بمناسبة إتمام مؤتمر العقد الثاني للطفل المصري، نوفمبر ١٩٩٩.
- (٨) تجرت طوال أعوام ١٩٨٣ و ١٩٨٨ و ١٩٩٧ فضائح مدوية في عالم المصارف والبنوك ومنح القروض والائتمان وظهرت التحقيقات والمحاكمات مقدار الفساد تجاوز في إحدى هذه القضايا المعروفة إعلاميا بنواب القروض ما يزيد عن مليار جنيه حصل عليها ؛ نواب من مجلس الشعب دون ضمانات المضاربة على العقارات والتلاعب في مجلات الشهر العقاري لمزيد من التفاصيل انظر :-
- الحناية رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٩٧ لمن دولة عليا ، معروضة بالتفاصيل في أسامة كرم "حساء البنوك ومعالي الوزير" القاهرة ، مركز الحضارة العربية ١٩٩٧ والتقديم للكتاب كان بمصرافتنا .
- (٩) بيان من هيئة انقطاع العام للمطاحن والصوامع والمخابز عام ١٩٨٦ .
- (١٠) د. يونان لبيب رزق، " تاريخ الوزارات المصرية ١٨٧٨ - ١٩٥٣ "، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثانية، ١٩٩٩

(١١) نبيل عبد الفتاح " عقل الأزمة"، القاهرة، سيشات للنشر، ١٩٩٥. وللمؤلف نفسه: " النص والرصاص.. الإسلام السياسي والأقباط وأزمات الدولة الحديثة في مصر" بيروت، دار النهار اللبنانية، ١٩٩٨.

(١٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع رجعنا إلى :

• د. فاروق عبد البر "دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة" القاهرة ، مطابع سجل العرب ١٩٩١ من جزيين وكذلك

• د. يحيى الجمل "النظام الدستوري المصري" القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة ١٩٩٥

• عبد الخالق فاروق "الانقلابات والتطور الدستوري في مصر" مرجع سابق .

• عادل أمين "الحياة الدستورية في مصر ١٩٥٢-١٩٩٤" القاهرة ؛ دار سينا للنشر ١٩٩٥

(١٣) مستشار عزيز أنيس "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية أثناء العطلة البرلمانية أو لوائح الضرورة" قضايا برلمانية ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام ، العدد الخامس ، أغسطس ١٩٩٧ .

(١٤) د. أماني قنديل "من يصنع السياسة الاقتصادية في مصر" مجلة المنار ، باريس، العدد (٣٢) أغسطس ١٩٨٧

(١٥) د. فاروق عبد البر ، للمرجع السابق الجزء الأول ص ٨٠ ص ٩٧

(١٦) د. أماني قنديل ، المرجع السابق

الفصل السادس

الرئيس العلمية

لبناء نظام فعال للمعلومات الإدارية

يثير مفهوم نظم المعلومات والاتصال الحديثة مشكلات متعددة ، على الصعيدين النظري والعملی .

ولا يرجع ذلك إلى حداثة المفهوم في مجتمعنا العربي فحسب ، وإنما بفعل التداخل المعقد بين ما تقرضه قواعد العلم للناسي وأسمه من ناحية وما تمارسه البيروقراطية التقليدية من قيم وحسابات غير موضوعية بل شخصية من ناحية أخرى .

وتفتقر المكتبة العربية – والمصرية – في الوقت الراهن لدراسات متكاملة حول نظم المعلومات والاتصال ومشكلاتها في واقعنا العربي . والمطلوب من دراسات كذلك أن تمزج بين الطابع النظري لتحليل نظم المعلومات الحديثة من جهة والتشريح التطبيقي المعتمد على بيانات ذات درجة ثقة مناسبة من جهة أخرى .

وتتعلق هذه الدراسة – أو البحث – من عدة فروض نحاول من خلالها التأكد من مدى صحة هذه الفروض ومن ثم نطرح ما نراه مدخلا صحيحا وعلميا لتلافي تلك الأخطاء والثغرات مستقبلا .

الفرض الأول : أن مفهوم نظام علمي فعال للمعلومات الإدارية لم يستقر بعد في قناعات وفكر عدد كبير من دوائر إتخاذ القرارات .

الفرض الثاني : وبالتطبيق على مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور فإن مراحل المشروع تعكس عدم وضوح المفهوم العلمي لإدارة وبناء نظام معلومات فعال بما يشير إلى دوافع شخصية غير موضوعية – في بناء وإدارة هذا المشروع .

الفرض الثالث : وبناء عليه فإن إهدار لموارد المجتمع قد حدث ماليا ووظيفيا كما أن النتائج المحققة من هذه القاعدة غير دقيقة ولا شاملة وإنها سوف تحتاج إلى مالا يقل عن ثماني سنوات (منذ بداية العمل بها) حتى يمكن الحصول على نتائج مناسبة ودقيقة .

الفرض الرابع : وفي ضوء ذلك فإن علمية بناء نظام للمعلومات الإدارية يكمن في مدى اقتصادياتها ودقة نتائجها وتحديد الدقيق لدوائر المستفيدين على مختلف

المستويات والتعامل في إطار التوازن مع المعطيات الاجتماعية والثقافية الراهنة دون القفز فوقها .

ولذا فقد يكون من المناسب قبل التوقف بالتحليل عند تقييم مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور الذي استغرق من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وتحت إشراف مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم لإخاذ القرار والعاملين فيه نحو ٥ سنوات دون نتائج ملموسة ، أن نعالج بشيء من التفصيل المفاهيم العلمية لتنظيم المعلومات الحديثة في مبحث مستقل حتى يتمكنوا لنا عرض ما نعتبره أسس علمية لبناء نظام معلومات علمي فعال في مجال الإدارة المصرية .

* * * * *

* أعد هذا الجزء من الكتاب لتقييم مشروع قاعدة العمالة والأجور عام ١٩٨٨ ونشر على حلقات في جريدة الوفد المصرية خلال الفترة من ١٦ يونيه ١٩٩٢ حتى ٢٢ أغسطس ١٩٩٢

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي لنظم المعلومات الحديثة

بادئ ذي بدء ما الذي نعنيه تحديداً بالمعلومات ؟ وما هي مستويات تداولها ؟

فقد تلاحظ كثرة الخلط بين مستويات متعددة للمعلومات وكذا بين مستويات المستفيدين منها وبين أدوات تخزين واسترجاع هذه المعلومات أى بمعنى آخر الخلط بين مصدر المعلومة ووسائل التخزين المختلفة .

ويميز المتخصصون في مجال المعلومات Information Sciences بين مستويات ثلاثة للمعلومات :

- ١- البيانات Data وهي المادة الخام للمعلومات وهي غالبا من طبيعة إحصائية .
 - ٢- المعلومات Information وهي نتائج التحليل والتركيب والمعالجة اللازمة للبيانات عن الظاهرة محل البحث .
 - ٣- المعرفة Knowledge وهي تراكم المعلومات في علاقتها بالعوامل المحيطة كالبيئة والمجتمع والثقافة السائدة ... الخ^(١) .
- وهكذا نستطيع أن نميز بين مفهومين أو مستويين للمعلومات .

المستوى الأول : هو الحقيقة الطبيعية أو العلمية أو التاريخية قبل اكتشاف الإنسان لها أى في كمونها As it is .

المستوى الثاني : الحقيقة Fact عندما تصبح موضوعا للتداول بين البشر والجماعات وهنا تصبح هذه الحقيقة معلومات بصرف النظر عن نسبية الحقيقة فيها وقابليتها للتعديل والتبديل من جراء تطور أدوات البحث والقياس العلمي والإنساني^(٢)

وبهذا نستطيع تعريف المعلومات بأنها (كل حقيقة تضيف للإنسان خبرة نظرية أو عملية في كل مجالات العلوم والحياة والمعرفة)^(٣)

وحتى نتيبن ملامح عالمانا المعاصر نعرض الحقائق التالية :-

١- أن ملامح التراكم المعرفي للإنسان منذ بدء الخليقة وحتى عام ١٩٦٠ لا يتعادل مع النتائج المعرفي للعشر سنوات اللاحقة على ذلك التاريخ وهو ما يتضاعف كل عشر سنوات تقريباً^(١)

٢- إن ما يتولد من معلومات جديدة كل يوم يصل إلى نحو ٦ مليون معلومة في مختلف المجالات ومن المتصور منه منذ ولادة الإنسان وحتى بلوغه سن الخمسين من عمره أن تتضاعف المعلومات المتداولة على الصعيد الإنساني بأكثر من ٣٢ ضعفاً.

٣- مقابل نمو السكان والنتائج الاقتصادي للعالمى بنظام المتوالية الحسابية فإن المعلومات تتزايد بشكل المتوالية الهندسية .^(٢)

هذا "الانفجار المعلوماتي" أو هذا التراكم المعرفي المذهل قد استدعى إيجاد وسائل أكثر تقدماً في حفظ واسترجاع هذه المعلومات ، فلم تعد الملفات أو أدايير الحفظ التقليدية قادرة على التعامل مع هذا التطور فانتزع الإنسان أهم هذه الوسائل التخزينية وهي :

*الميكروفيلم أو حفظ الوثائق المصورة والمصغرة Microfilm

*الحاسبات الآلية Computers

*نظم الربط بين النظامين أو ما يسمى الحاسبات الميكروفيلمية (COM) .

وقبل أن نتعرض لهذه الوسائل الحديثة في حفظ وتحليل واسترجاع المعلومات ينبغي أن نتوقف عند الوسائل والأساليب التقليدية في حفظ المعلومات والبيانات ، فليس من المتصور وجود نظام آلي حديث للمعلومات دون أن يصل نظام المعلومات التقليدي أو اليدوي إلى أقصى مستوى متقدم والتي تمثل رافعة أساسية لتغذية نظام المعلومات الآلي الحديث .

فالمراجع البيبلوجرافية والدراسات الإحصائية الأولية أو التحليلية والتقارير والأبحاث العلمية والموسوعات والمعاجم وفهارس المجالات المتخصصة والكتب وأدلة المكتبات والهيئات والرسائل العلمية ... الخ ، كلها تمثل الأساس الذي لا غنى عنه في الإنطلاق لنظام جديد آلي للمعلومات^(١)

ويأتي الخطأ من جانب عدد كبير من الإداريين والمتخصصين بالدول المتخلفة من تصور أن إدخال الحاسبات الآلية أو الميكرو فيلم كفيل بنقل نظام المعلومات في المجتمع من النظام التقليدي إلى النظام الحديث ، فالواقع عملاً أن إهمال الوسائل التقليدية وعدم تطويرها إلى المدى المناسب أن يؤدي إلى عدم فاعلية النظام الحديث وإلى تعويق تطور النظام التقليدي في آن واحد .

فنظام المعلومات هو مجموعة من الإمكانيات المادية والبشرية تعمل معا في ظل مجموعة من القواعد التنظيمية بغرض جمع وتخزين وتحليل واسترجاع وتوصيل المعلومات بغرض توفيرها في الوقت المناسب وبالتكلفة المناسبة^(٧)

ويهدف مثل هذا النظام إلى توفير المعلومات المطلوبة بالقدر المناسب وفي التوقيت المناسب وبالتكلفة المناسبة وإلى الجهة المناسبة^(٨) ويشير البعض إلى أن مثل هذا النظام ينبغي أن يتميز بالآتي^(٩) :

١- أن يتكون من عناصر تتكامل وتتفاعل مع بعضها البعض لتحقيق غرض معين

٢- أن يخدم أهداف المنظمة وأن يكون أحد مكونات نظام أكبر ويمكن أن تتفرع منه نظم معلومات فرعية وأن يتفاعل ويتكامل مع جميع هذه النظم .

٣- أن يتناول نشاطا هاما من بين أنشطة المنظمة وأن يتخصص لهذا النشاط دون تدخل مع أنشطة أخرى .

٤- أن يوضع له خطة لتوفير البيانات اللازمة .

٥- أن يكون توفير البيانات منتظمة وفي توقيتات محددة بحيث يظل النظام على درجة مناسبة من الكفاءة في إعطاء المعلومات .

زيادة المعلومات المقدمة عن الحد المطلوب تتماثل في أضرارها مع نقص المعلومات المقدمة عن القدر المطلوب^(١٠) .

ويتصل بذلك النظام في مجال المعلومات نظاما موازيا للاتصالات والذي يحكم الأنشطة الخاصة بتداول المعلومات في وسط معين وذلك من حيث إنتاج المعلومات ونشرها وتجميعها وتنظيمها وتيسير سبل الإفادة منها^(١١)

وتتميز نظم المعلومات Information System في الدول المتقدمة بمجموعة من السمات والخصائص لعل من أهمها :^(١٧)

أ- إنها نظم متكاملة وآلية Informatic, Machines

ب-إنها نظم متخصصة Specialization

ج-إنها نظم مفتوحة Open System

د-إنها نظم متشبكة ومربوطة بعقد للاتصال المتبادل Net Work FeedBack وقد ساهم في هذا التطور حدوث ثلاثة تطورات تكنولوجية هامة في مجال إستخدام الحاسبات الآلية هي :

١- إستخدام الدوائر المتكاملة ومن صاحبها من إتجاه لتصغير حجم الحاسبات وانخفاض أسعارها وإرتباطها بالكثير من السلع الإستهلاكية المعمرة .

٢- تطور البرامج وبخاصة قواعد البيانات Data Base

٣- تطور اتصالات الحاسبات الآلية ببعضها البعض على بعد آلاف الكيلو مترات من خلال الوحدات الطرفية Terminals ودوائر الميكرويف مما جعل من غير الضروري تكرار إنشاء قواعد البيانات .

* * * * *

المبحث الثاني

سمات نظام المعلومات المصري

إذا كان هدف أى نظام للمعلومات - سواء تقليدى أو آلى - هو توفير المعلومات المطلوبة بالقدر المناسب وبالتوقيت المناسب وبالكلفة المناسبة وإلى الجهات المناسبة فإن نظام المعلومات التقليدى في مصر لم يعد مناسباً لخدمة هذا الهدف المتعدد الأبعاد Multidimensionsl ذلك أن العمليات والأنشطة المرتبطة بهذا الهدف قد أصبحت من التعقيد بحيث لا يناسبها وسائل النظام التقليدى فعمليات مثل جمع البيانات وتبويبها وتحليلها وتحديد المعلومات وحفظها ثم أخيراً نشرها على دوائر المستفيدين قد أصبحت من الصعوبة بمكان على سير العمل في النظام التقليدى ربما بسبب من ضخامة حجم البيانات والمعلومات المتداولة وتنوع أوجه النشاط العلمي في مختلف المجالات في مصر خلال الثلاثين عاماً الماضية .

وهكذا فقد بدأ إدخال نظام الحاسب الآلى في أوائل عقد الستينات بالجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ومنذ ذلك التاريخ والمسيرة العلمية لم تتوقف في هذا المجال ووفقاً لإحصاء الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء عام (١٩٨٨) فقد تبين أن عدد أجهزة الحاسبات الآلية في البلاد حالياً تزيد عن ٢٧٨٠ جهاز حاسب آلى من جميع الماركات ومختلف الأحجام . ويصل حجم الاستثمارات المرتبطة بهذه الحاسبات نحو مليار جنيه مصرى كما أن التكلفة السنوية لعمليات التشغيل (الصيانة-البرامج-التدريب...) الخ تزيد عن ٤٠٠ مليون جنيه * . وقد زاد عدد هذه الأجهزة الآلية عاماً بعد آخر حتى تجاوزت ١٥ ألف جهاز حاسب آلى من جميع الأحجام والأنواع بالقطاع الحكومي وهيئات وشركات القطاع العام وذلك عام ١٩٩٨ .

ومقابل هذا الإفراط في إستخدام الحاسبات الإلكترونية في الجهاز الحكومي المصري والإستخدام غير الكفاء لهذا المورد ؛ نجد أن اليابان التي إستخدمت أول جهاز كمبيوتر في مارس ١٩٥٩ في هيئة الأرصاد الجوية ثم أخذت في التوسع حتى بلغ عدد أجهزة الحاسبات الإلكترونية لدى المصالح الحكومية في اليابان عام ١٩٩٢ نحو ١٤٤٨ جهاز بتكلفة قدرها ٦٩٦,٩ مليار ين (أى ما يعادل ٥,٣ مليار دولار

* هذا بخلاف أجهزة الحاسبات التى انتشرت فى المدارس بعد عام ١٩٩١ فيما يشبه الثورة التعليمية التى ما زالت تتسم بالشكلية .

أمريكي) وبلغت تكلفة التشغيل ٤٢٦,٢ مليارين ؛ كما وصل عدد العاملين المتخصصين في إعداد البرامج ومحلى النظم والمهندسين القائمين على تشغيل هذه الأجهزة في الحكومة اليابانية نحو ٨٩٨٠ شخصا^(١٣)

وبرغم ذلك فإن نظام المعلومات المصري يتسم حالياً بالمعوقات التالية :

أولاً : إنه نظام احتكاري وبيروقراطي فهناك جهات محدودة هي وحدها المناط إليها إجراء الدراسات الإحصائية ونشرها ومنع الآخرين من القيام بها دون تصريح .^(١٤)

ثانياً : ويرتبط بذلك غلبة تأثير القنوات الشخصية وغير الرسمية على القنوات الرسمية في تبادل البيانات والمعلومات .

ثالثاً : ويزدى ذلك غالباً إلى تكرار وتداخل وتضارب قواعد البيانات وذلك بين القطاعات القومية والقطاعية ، مما يمثل إهدار للموارد والجهد ، وعلى سبيل المثال فقد أظهرت دراسة للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أن مستوى تشغيل الحاسبات الآلية في مصر ما زالت تدور حول معدل متدنٍ للغاية (ما بين ٢٨% إلى ٦٠% من الطاقة التخزينية)^(١٥) .

بيد أن السنوات العشر الأخيرة قد شهدت بعض المحاولات والتجارب الجديدة التي استهدفت إضفاء طابع تعددي على نظام المعلومات المصري في بعض المجالات ونستطيع أن نشير إلى تجربتين مازالتا محل بحث وتقييم وهما :

الأولى : إنشاء شبكة المعلومات القومية Ensttnet باكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا وربطها بدوائر الميكروويف والموجات الدقيقة بشبكات المعلومات بالولايات المتحدة الأمريكية* .

الثانية : إصدار القرار الجمهوري رقم ٦٢٧ لسنة ١٩٨١ الذي قضى بضرورة إنشاء مراكز للمعلومات بجميع أجهزة الدولة بما يمثل خطوة نوعية هامة في إطار تداول بناء للمعلومات . صحيح أن الهدف من إنشاء هذه المراكز هو ترشيد ودعم

* أظهرت أحدث تحقيقات جرت في الولايات المتحدة عن وسائل اختراق أجهزة المخابرات الأمريكية لمراكز وشبكات المعلومات الحساسة لمختلف دول العالم الصديقة منها للولايات المتحدة وغير الصديقة وبالتعاون مع إسرائيل عبر تسويق برامج للكمبيوتر محملة بنافذة سرية لنقل المعلومات إلى الأجهزة الأمريكية والصربية (أهرام ١٩٩٨/٤/١١ وأهرام ١٩٩٨/٤/١٠) .

القرارات الإدارية في المنشأة أو الوحدة الإدارية (وزارة مصلحة-هيئة... إلخ) إلا أن
تداعيات وجود مثل هذه المراكز هو أوسع شرايين دورة المعلومات في المجتمع ككل^(١٦).
وكذا إنشاء مركز معلومات ودعم إتخاذ القرار التابع لرئاسة مجلس الوزراء في
بداية عام ١٩٨٤ .

* * * * *

المبحث الثالث

إدخال نظام الحاسب الآلي في أعمال الجهاز

بدأت أول تجربة لإدخال نظام معلومات آلي حديث بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عام ١٩٧٩ ، وذلك حيث تم التعاقد مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة على استخدام وحدات طرفية في إطار مشروع شبكة نقل البيانات بنظام التشارك بالزمن Sharing Of Time غير أن هذا النظام لم يثبت فاعليته تماماً كما أن الجهاز لم يكن يمتلك مشروعاً قومياً لإنشاء قاعدة بيانات على مستوى الدولة ولذا فقد اقتصر عمل شبكة نقل البيانات على تخزين البيانات الخاصة بالعاملين بالجهاز .

وفي ديسمبر ١٩٨٤ بدأ التفكير من جديد في تأسيس "بنك للمعلومات الإدارية" وإنشاء قاعدة بيانات حكومية متكاملة واستند مشروع بنك المعلومات الإدارية الذي طرحته الإدارة المركزية للمعلومات إلى مرتكزات ثلاثة * :

الأول : تحديد دقيق لدوائر المستفيدين Users الذين صنفوا إلى أربعة مستويات :

أ-متمخضو القرارات الإستراتيجية والإدارية العليا (مجلس الوزراء - الوزراء)

ب-متمخضو القرارات التنفيذية (وزراء - رؤساء المصالح والهيئات-وكلاء الوزارات)

ج-متمخض القرارات اليومية والباحثين بالجهاز .

د-الدارسون الاكاديميون والباحثون في مجال الإدارة والخدمة المدنية .

الثاني : التعرف على مصادر البيانات والمعلومات المتاحة (حقول البيانات والمعلومات) في هذا المجال تم رصد المصادر التالية :

* كان مؤلف هذا الكتاب واحد من ثلاثة شاركوا في صياغة مشروع تأسيس بنك المعلومات الإدارية بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في ذلك الوقت ثم جرى اقتباس واسع لفكرته في مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم اتخاذ القرار - تحت الإنشاء والتنفيذ - وبدأ به نشاطه تحت مسمى جديد هو قاعدة بيانات العمالة والأجور وجرى دعمه بنحو ٦ مليون جنيه من قروض المعونة الأمريكية وتعرض المشروع للتسخر والتخبط.

أ- سلسلة الدراسات الإحصائية عن الهيكل الوظيفي بالدولة حجما ونوعا .

ب- القهارس الإدارية .

ج- الموسوعات والمعاجم .

د- الأداة الإرشادية والبيبلوجرافيات .

هـ- المستخلصات والكشافات الشارحة .

و- الهياكل التنظيمية ومشروعات لترتيب .

ز- المصادر الأخرى (مجلات متخصصة - تقارير - أبحاث.. الخ)

الثالث : التعرف الدقيق على الموارد البشرية المتاحة من حيث :

أ- قدرتها العلمية.

ب- خبراتها العملية.

ج- الوقت المتاح للتدريب.

وتحددت مستويات العمل المنهجية في علاقتها بالمرتكزات الثلاثة السابقة في ثلاثة محاور هي :

المحور الأول : تناول التقسيمات الإدارية والوظيفية وهذه تشتمل على:

١ - تأسيس قاعدة بيانات للعمالة بأجهزة الدولة المختلفة تبدأ من شاغلي الوظائف العليا على مستوى الدولة ثم الإنطلاق من إجماليات العمالة إلى إجماليات على مستوى القطاعات والأجهزة وصولا إلى البيانات التفصيلية .

٢ - تسجيل الهياكل التنظيمية بكافة أجهزة الدولة ميكروفيلميا وربطها بنظام الحاسب الآلي في مرحلة متقدمة .

المحور الثاني : تسجيل تطور الفكر الإداري تاريخيا وموضوعيا في ارتباطه بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية الذي تم في البلاد منذ عام ١٩٥٢ وحتى تاريخ التنفيذ .

المحور الثالث : تناول السياسات الإدارية والتنفيذية والتشريعية خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٥٢ وحتى تاريخ تنفيذ المشروع (قوانين - لوائح - قرارات فتاوى مجلس الدولة ...الخ)

وحددت أربعة مراحل للتنفيذ تستغرق نحو ثلاثة إلى أربعة سنوات بدرجة انحراف في البيانات والنتائج المتحققة لا تزيد عن ٥% .

وكان من المتصور في هذه المراحل المتقدمة أن تنشط مراكز المعلومات المنشأة حديثا (وفقا للقرار الجمهوري رقم ٦٢٧ لسنة ١٩٨١) وكذا وحدات التنظيم والإدارة (المنشأة وفقا للقرار الجمهوري رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧) بحيث يصبح جزء من العمود الفقري لنشاطها .

كما أن هذا المخطط العلمي لتنفيذ بنك المعلومات الإدارية كان يتلائم مع حجم القوى الوظيفية المتاحة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وبالجهاز الإداري للدولة ككل ومع المصادر أو حقول البيانات والمعلومات الهائلة المتوافرة بإدارات الجهاز المختلفة ومع الإمكانيات الفنية للقائمين عليها .

* * * * *

المبحث الرابع

مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور - تقييم وتحليل

كان مشروع إنشاء "بنك للمعلومات الإدارية" بمثابة جهد علمي واعي ومنظم علون في بلورته والتخطيط له عددا من المتخصصين الأكاديميين إلى جانب موظفين على درجة عالية من الدراية بحقول البيانات المتاحة بالجهاز وطبيعة دوائر المستخدمين Users على مختلف المستويات وقد استغرق الإعداد له نحو عام كامل (ديسمبر ١٩٨٤ - يناير ١٩٨٦) وتم شراء الحاسب الآلي المناسب للمراحل الأولى للمشروع وفقا للمخطط الموضوع .

ثم ظهر في أوائل عام ١٩٨٧ مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور في مركز معلومات مجلس الوزراء (تحت التأسيس وقتئذ) كمشروع قومي شامل ، مستندا إلى المخطط العام الذي سبق وضعه بالنسبة لمشروع "بنك المعلومات الإدارية" ولكن بعد إضفاء طابع أكثر لتساعا وقد تحدثت الملامح والخطوط الرئيسية لمشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور في عجلة على النحو التالي:-

١- إنشاء قاعدة بيانات كاملة وتفصيلية لبيانات العاملين في الحكومة والقطاع العام(نموذج رقم(١) إجمالي ورقم (٢) تفصيلية)

٢- تشمل هذه للقاعدة على بيانات تفصيلية عن حجم الأجور الثابتة والمتغيرة الممنوحة للعاملين خلال السنة المالية .

٣- يتم هذا الجهد على نطاق الجمهورية كلها ودفعة واحدة بالتعاون مع إدارات شئون العاملين بالمصالح الحكومية المختلفة (٥٢٨ وحدة حكومية و ٢٨٨ شركة قطاع عام) .

٤- خصص لهذا المشروع إعمادات في السنة الأولى قدرها ٦ مليون جنيه من مخصصات المعونة الأمريكية (قروض)

٥- يشرف على هذا المشروع مركز معلومات مجلس الوزراء ويعاون في عملية جمع المعلومات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (القطاع الحكومي) ومركز معلومات القطاع العام (الشركات وهيئات القطاع العام)

وفي ضوء النتائج التي تحققت من مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور خلال الخمس سنوات الأولى من عمره (١٩٨٧-١٩٩١) نستطيع أن نؤكد الحقائق التالية :-

أولاً : أن تصميم المشروع لم يكن متسماً بالتوازن والعلمية .

ثانياً : أن المشروع لم يكن اقتصادياً في تكاليف تشغيله .

ثالثاً : أن النتائج المحققة تقتصر إلى التركيز Filtering والدقة Accuracy . فلنتوقف عند كل واحدة بشيء من التفصيل .

أولاً : تصميم المشروع لم يكن متسماً بالتوازن والعلمية :

برغم أن تأسيس قاعدة بيانات العمالة على المستوى الحكومي والعام كانت من ضمن أهداف مشروع "بنك المعلومات الإدارية" الذي أعدته الإدارة المركزية للمعلومات في ديسمبر ١٩٨٤ إلا أن المشروع بالصياغة التي طرحه مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور "مركز معلومات مجلس الوزراء" قد جاء غير متوازن ويفتقر للكثير من المقومات العلمية من حيث:

١- أن المشروع لم يحدد بدقة دوائر المستفيدين USERS من هذه القاعدة ، فبرغم أن الحديث يتكرر حول تأسيس هذه للقاعدة لخدمة متخذي القرارات الحيوية في مجال الإدارة الحكومية (مجلس وزراء-وزير الدولة للتنمية الإدارية..الخ) إلا الواقع وطبيعة تصميم المشروع تشير إلى عدم وضوح ذلك الهدف أو طرق تحقيقه ذلك أن متخذي القرارات الحيوية المشار إليهم لا يعينهم لا في المراحل الأولى - أو حتى الأخيرة - وجود بيانات تفصيلية (نموذج رقم ٢) عن جميع العاملين بالدولة وعددهم نحو ٤,٥ مليون موظف وعامل من جميع المستويات وهو ما يشار إليه في علم المعلومات بوفرة للمعلومات غير المفيدة

(١٧) Over Abundance Of Irrelevant Information Overload

وقد كان من الأجدى أن تتحدد مراحل التنفيذ في إربطائها بخدمة متخذى القرارات على المستوى الحيوى قفبداً القاعدة بالحصول على البيانات التفصيلية لشاغلى الوظائف العليا بالدولة (وعدهم نحو ١٤ ألفا) وهو ما كان يتضمنه مشروع "بنك المعلومات الإدارية" الذى طرحه خبراء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة منذ عام ١٩٨٥ ، ثم بعد ذلك تنتقل إلى المستويات الأدنى حسب القطاعات المختلفة (حكومة مركزية - هيئات عامة لقتصادية وخدمية - حكم محلى شركات وهيئات القطاع العام)

٢- وبناء على ذلك فإن المشروع فى طموحه الزائد قد أهمل الإمكانيات المتاحة فعلا للجهاز الإدارى للدولة وبخاصة إدارات شئون العاملين التى سيقع عليها فعليا عبء عملية جمع أو استيفاء هذه البيانات التفصيلية مما أدى إلى عدم دقة البيانات وعدم شمولها وعدم اتساقها Non- Consistency لعدم وحدة المصطلحات المستخدمة وعدم وضوح صياغة النموذج التفصيلي (نموذج رقم ٢)

٣- وبالتالى فعلاوة على توقف أعمال الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى بعض أنشطته فإن عملية المراجعة كان يكتنفها السرعة تحت ضغط إلحاح أعلى بسرعة التنفيذ لاعتبارات وظيفية مما أظهر النتائج فى المراحل التجريبية للتشغيل (بمركز الأهرام والحاسب الآلى للإنتاج الحربى) فى صورة غير معبرة أو صحيحة وهو ما أدى فعليا لإهدار نحو ٤ سنوات من العمل دون نتائج حاسمة.

٤- أنيطت عمليات الترميز والتشغيل الأولى للبيانات كمدخلات Input إلى مركزين مختلفين للحاسب الآلى (الأهرام - الإنتاج الحربى) ويعملان بأنظمة مختلفة مما أدى فى المراحل اللاحقة إلى صعوبة توحيد النتائج وإجراء عمليات الربط Linkage وهو ما أدى فى المرحلة النهائية إلى تأخير المشروع أكثر مما كان مقدر له .

٥- وأخيرا فقد صممت عمليات التصويب فى المرحلة الثانية من المشروع بنفس طريقة تصميم عملية جمع البيانات الأولية وذلك بإعادة توزيع نحو ٤,٥ مليون استمارة ، من مخرجات الحاسب الآلى على إدارات شئون العاملين لإعادة التصويب والتصحيح تحت مسمى للتحديث Updating مما سيؤدى إلى استغراق ما لا يقل عن ثلاث سنوات أخرى وبهذا تصل للمدة منذ بدء المشروع وحتى الحصول على بيانات كاملة وبدرجة ثقة غير محددة بدقة إلى نحو ثمانى سنوات مما سيؤدى إلى إظهار بيانات غير معبرة أو تنقسم بالقدم نسبيا .

ثانياً : اقتصادية التكاليف :

تمثل اقتصاديات مشروع إنشاء قاعدة للبيانات أو المعلومات أحد أهم مرتكزات جدوى مثل هذه القاعدة وهو ما يتضمنه التعريف بنظام للمعلومات الكفاء وقد شكل مشروع إنشاء قاعدة بيانات العمالة والأجور عبء اقتصاديا دون مقابل جدى حتى الآن حيث بلغت تكاليف المرحلة الأولى ما يزيد عن ٥ مليون جنية تمثلت في :-

- تكاليف طباعة نحو ٥,٥ مليون نموذج جمع بيانات (نموذج رقم ٧)
- تكاليف العمالة من خلال نظام للحوافز - بصرف النظر عن وجود أو عدم وجود نظام موضوعى وعادل لصرف مثل هذه الحافز بين العاملين فيها من داخل وخارج الجهاز ومركز معلومات مجلس الوزراء .
- تكاليف عمليات الترميز والتشغيل الأولى للحاسب الآلى (الأهرام، الإنتاج الحربى) .
- تكاليف الإنتقالات وغيرها . وتقضى مظاهر للفساد المالى من جانب بعض القائمين على المشروع .
- تكاليف طباعة ٥,٥ مليون استمارة أخرى للتصويب لو ما يطلق عليه أحيانا التحديث .
- ثم أخيرا وليس أخرا ما يسمى نفقة الفرصة البديلة Opportunity Cost والمتمثلة في مدى فاعلية هذه المصروفات في حال استخدامها بصورة أخرى ويمكن في هذا الحال تصوركم ستكون لفائدة في حال تنشيط مراكز المعلومات في المحافظات أو المصالح الحكومية المختلفة وإستخدام جهاز للحاسب الآلى في كل محافظة لإتمام هذه العمليات مع إشراف ومتابعة من الجهاز ومركز معلومات مجلس الوزراء وتخصيصه مالا يزيد عن ٢٠٠ ألف جنية لكل محافظة مقابل القيام بهذه المهمة على مراحل مع إيجاد نظام موحد وفعال للربط بين مخرجات هذه المراكز الإقليمية على المستوى القومى .

ولخلاصة أن ما تم إنفاقه على هذا المشروع حتى الآن وما ينتظر تخصيصه لإتمام هذا المشروع في السنوات الثلاثة القادمة ودون أن يتحقق نتائج ملموسة

لمتخذى القرارات على مختلف المستويات طوال ثمانى سنوات (١٩٨٧-١٩٩٤) يمثل خسارة صافية كان من الممكن تجنبها لو صمم المشروع بصورة أكثر توازنا وتوضعا .

ثالثا : النتائج المحققة :

كما سبق وأشرنا فإن مرور كل هذه الفترة الزمنية (سنوات) دون أن تظهر نتائج ملموسة لمتخذى القرار يمثل ضعفا ظاهرا في المشروع ويؤكد ما سبق وأشرنا إليه من عيوب في تصميم المشروع تحت ضغط أسباب غير مفهومة لدى القائمين على مركز معلومات مجلس الوزراء فمن ناحية أولى ، فإن ضخامة البيانات المجمعة - بصرف النظر عن مدى الدقة فيها - تؤكد ضرورة إجراء عمليات التركيز Filtering والتصفية وذلك حتى يتسنى توفير مستويات متنوعة للمعلومات أو البيانات لدوائر مختلفة ومتفاوتة الأهمية لإتخاذ القرارات وهو ما يعتبر استنزاف وقت إضافي (نحو أشهر إلى سنة) في تصميم برامج للتخزين والاسترجاع Retrieval.

ومن ناحية أخرى فإن من المظاهر السلبية التي نشأت وقت تنفيذ هذا المشروع ويخشى من نموها خلال عمليات التحديث الدورية التي من المفترض القيام بها في السنوات القادمة هو افتقاد المصداقية بين العاملين في إدارات شئون العاملين في الجهات المختلفة من ناحية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من ناحية أخرى بسبب من عدم عدالة توزيع الحوافز المعلن عنها من قبل بل وأحيانا كثيرة عدم الإلتزام من جانب الجهاز إزاء هؤلاء العاملين .

* * * * *

المبحث الخامس

نحو بناء نظام علمي فعال للمعلومات الإدارية – نتائج وتوصيات

تتمثل عملية Scientific أى نظام في أربعة شروط أساسية :

- مدى قدرته على إحداث انتقال نوعي في الأنشطة .
- مدى تلائمه مع القدرات والإمكانات المتاحة .
- مدى فاعليته وشمولة لمختلف الجوانب .
- مدى اقتصاديته وترشيده للنفقات .

ومن هنا فإن "مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور" الذي هو اقتباس غير متوازن من مشروع بنك المعلومات الإدارية الذي طرحه الجهاز عام ١٩٨٤ قد جاء متجاوزا كل الشروط المطلوبة في إنشاء نظام للمعلومات الإدارية .

ذلك أن قاعدة بيانات العمالة والأجور لم تكن سوى أحد أهم أهداف المشروع الأصلي من "بنك المعلومات الإدارية" أى أحد روافد النشاط الشامل والحيوي لنظام متكامل للمعلومات الإدارية الذي يشتمل على :-

- ١- حفظ كافة بيانات التقسيمات الإدارية والوظيفية .
- ٢- تسجيل كل المخزون المعرفي – النظري والتطبيقي – في مجال الفكر الإداري

٣- تسجيل كل ما يتعلق بالسياسات الإدارية والتنفيذية والتشريعية .

ومن هنا نؤكد أن إنجاز مهمة تأسيس قاعدة لبيانات العمالة والأجور كانت ضمن المخطط العام لهذا المشروع وقد روعى في ذلك الإنجاز أن يتم على مراحل زمنية بحيث تتلائم مع الدوائر المختلفة من المستفيدين والخبرات المتاحة وحجم العمالة المتوفرة والوقت المسموح به .

ومن هنا فإن العمل في مشروع بناء قاعدة بيانات العمالة والأجور في صياغتها الرهانة قد أدت عمليا إلى تعطيل مشروع بناء نظام متكامل للمعلومات الإدارية بالجهاز بالصيغة التي أشرنا إليها بصورة أكثر فاعلية ورشاده Effectiveness في حال إجراء دراسة معمقة للمشروع قبل الشروع في تنفيذه .

على أى حال ، فإن إنشاء نظام متكامل للمعلومات الإدارية يقتضى تحقيق الآتى:-

أولاً: تحديد دوائر المستفيدين Users على النحو التالي :

١- متخذو القرارات الإستراتيجية (رئيس الجمهورية- مجلس الوزراء- الوزراء- أجهزة الأمن القومي)

٢- متخذو القرارات التنفيذية (الوزراء – رؤساء المصالح والهيئات ..الخ)

٣- متخذو القرارات اليومية (وكلاء الوزارات ومديرى الإدارات المتخصصة...)

٤- الدارسون الأكاديميون والباحثون في مجال الإدارة والخدمة المدنية .

ووفقا لكل دائرة تصمم برامج جمع البيانات وإعدادها كمداخلات للحاسبات الآلية فلا يعنى كثيرا لمتخذى القرارات الإستراتيجية بيانات تفصيلية عن مختلف العاملين بالدولة ومن ثم فينبغي إعادة تصميم النظام بحيث يلبي بالتدرج مطالب كل دائرة من هذه الدوائر .

ثانياً : ينبغى أن يتحدد دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة كمسئول بصورة أولية عن هذا النظام بحكم مسؤوليته الأصلية في مجال الخدمة المدنية والإدارية بالدولة من ناحية ونظرا لإشرافه العملى والقانوني على مراكز المعلومات بالأجهزة الإدارية المختلفة (١٦٣ مركز معلومات) ووحدات التنظيم والإدارة (١٦٥ وحدة تنظيم والإدارة) ومديريات التنظيم والإدارة (٢٦ مديرية).

ثالثاً : أن تراعى في تصميم المشروع :

١- وحدة المصطلحات والمفاهيم المستخدمة على مستوى أجهزة الدولة المختلفة.

٢- حدود وحجم القوى الوظيفية والخبرات العملية في هذا المجال .

٣- مساحة الوقت المخصص والسماح بدرجة من التروى والتأنى في عملية التنفيذ

٤- نظام عادل وكفاء وموضوعى للحوافز التشجيعية لمختلف الجهات المساهمة في المشروع .

٥- تنشيط مراكز المعلومات ووحدات ومديريات التنظيم والإدارة وأن يخصص لهذه المراكز والوحدات والمديريات نظام للربط Linkage بين قواعد البيانات المحلية وقاعدة البيانات المركزية للمشروع .

٦- إعداد نظام مستمر وفعال لتدريب القوى البشرية العاملة في المشروع لتقهم يعاده وحيويته.

٧ - أن يرتبط هذا النظام بوسائل التوثيق الميكروفيلى .

٨ - ضمان فاعلية نظام التحديث ومرعته وكذا عملية التغذية بالبيانات .

رابعاً : إعداد نشرة معلومات Information Bulletin تتضمن كافة محتويات بنك المعلومات الإدارية توزع على دوائر البحث العلمي والأكاديمي ومراكز صناعة القرارات ومراكز المعلومات المختلفة بما يسمح بتوسيع دائرة المتعاملين مع "بنك المعلومات" وأن يتحدد نظام للاشتراك السنوي أو الدوري في هذا البنك.

خامساً : وأخيراً من المناسب اعتماد إستراتيجية النظام المقترح Open System في التعامل مع بيانات ومعلومات هذا البنك والاستناد إلى مفهوم ديمقراطي شامل استناداً إلى خبرة مراكز المعلومات في أوروبا والولايات المتحدة وفي ضوء الإنجازات التاريخية التي وصل إليها الجنس البشري في مجال التعامل مع المعلومات.

* * * * *

هوامش الفصل السادس

(١) ديكري عطية "المعلومات والإدارة .. دراسة تحليلية مع التطبيق على مصر" مجلة الإدارة العالمة الرياض العدد (٤٢) يوليو ١٩٨٤ وكذلك - المنظمة العربية للثقافة والعلوم "توفير المعلومات بأجهزة التوثيق بالوطن العربي" إدارة التوثيق والإعلام سلسلة دراسات عن المعلومات ، القاهرة ١٩٧٧ .

(٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع :

- عبد الخالق فاروق "مصر وعصر المعلومات" القاهرة ، الدار العربية للنشر والتوزيع ١٩٩١ .

(٣) عبد الخالق فاروق ، المرجع السابق ص٨٢

(٤) شون ماكبرايد وآخرون "الصوات متعددة وعالم واحد" تقرير اللجنة الدولية لدراسة مشكلات الاتصال ؛ الأمم المتحدة ، الناشر الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر ١٩٨١

(٥) المرجع السابق ص٩٥ وما بعدها

(٦) لمزيد من التفاصيل راجع :

- د. حشمت قاسم "مصادر المعلومات .. دراسة لمشكلات توفيرها بالمكتبات ومراكز التوثيق" القاهرة ، مكتبة غريب ١٩٧٧ .

- بولين اثرتن "مراكز المعلومات .. تنظيمها وإدارتها وخدماتها" ، ترجمة حشمت قاسم ، مكتبة غريب ، القاهرة ١٩٧٧ .

- رود ريجو ماجالهاس "وقع الثورة الإلكترونية على المكتبات والعمل في مجال المعلومات . تحليل لإتجاهات المستقبل" مجلة اليونسكو للمعلومات والمكتبات والأرشيف العدد (٥٣) نوفمبر ١٩٨٣ ، يناير ١٩٨٤ .

(٧) د. إبراهيم السيد جاد الله "تطوير تكنولوجيا نظم المعلومات في الأجهزة الحكومية" القاهرة مجلة الإدارة - عدد أكتوبر ١٩٨٦ .

(٨) المرجع السابق .

(٩) أبو الفتوح حامد عودة "المعلومات وعلاقتها بالمحفوظات" القاهرة ،مجلة التنمية الإدارية ، العدد (٤٥) أكتوبر ١٩٨٩ .

(١٠) د.إبراهيم السيد جاد الله ، مرجع سابق .

(١١) د. حشمت قاسم ، مرجع سابق .

(١٢) لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى :

- رايمو قرمين "البحوث والتطورات العسكرية والسياسة العلمية" مطبوعات اليونسكو المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية ، العدد (٥٤) يناير ١٩٨٤ .

- دانييل ج . يورستين "جمهورية التكنولوجيا ، تأملات في مجتمع المستقبل في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة زغلول فهمي ، القاهرة ، مطبوعات كتابي ١٩٧٨ .

- أريك بارك "تكنولوجيا المعلومات الملائمة .. منظور لتباين الثقافات" مجلة اليونسكو للمعلومات ، العدد (٥٢) أغسطس ١٩٨٣ .

- ف.ب ارتجنون "النظام الدولي لتبادل المعلومات العلمية والتكنولوجيا المشاركة السوفيتية" مجلة اليونسكو لعلم الإعلام والمكتبات والأرشيف ، العدد (٣٩) مايو ١٩٨٠ . وكذلك .

Shoku Arte "Data Base Management Systems ,For The Eighties" ,
network. - Database and
Vol Journal 12, No

(13)Tashiyuki Masejiyuki (editor) : , "The Management and Reform of Japanese Government" the Instityute af Administrative Management , Tokyo, 1994, pp. 111-124.

(١٤) أنظر على سبيل المثال ، كتاب دورى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء رقم ١٥ لسنة ١٩٨٧ الذي نشر على كافة أجهزة الدولة مشددا على عدم الموافقة على إجراء أى دراسة أو تقديم أى بيان إحصائى دون الرجوع للجهاز .

(١٥) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، بيان بشأن أجهزة الحاسبات الآلية المستخدمة في مصر؛ حسب الموقف في عام ١٩٨٤ .

(١٦) يختلف رأينا في هذا المجال عن رأى بعض الأكاديميين الذين يطالبون بمركزية إحصاءات الموارد البشرية ، أنظر على سبيل المثال :

- د. فريد راغب النجار "إتجاه نظام معلومات جديد لتخطيط القوى العاملة" القاهرة مجلة الإدارة ، عدد يناير ١٩٨٩ ، وعكس هذا الرأى أنظر :

- د. نزيه الأيوبى "البحث العلمي في الإدارة وتحديد الأولويات" الرياض ، مجلة الإدارة العامة ، العدد (٤٥) أبريل ١٩٨٥ .

(١٧) لمزيد من التفاصيل راجع :

- د. جرمين حزين سعد "نظم المعلومات" الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، سلسلة العلوم الإدارية ١٩٨٦ .

- السيد محمد السيد "أثر المشاكل الإنتاجية والتنظيمية على إدخال النظم الإلكترونية" القاهرة مجلة الإدارة ، يوليو ١٩٨٧ .

الفصل السابع

اليابان وتدريب كوادر العالم الثالث

[الدروس المستفادة من التجربة]

اليابانية - زيارة مهندسة]

لعل من أسوأ الكلمات تعبيراً عن ذلك التطور الاقتصادي والاجتماعي والإداري في اليابان ، والتي سادت في مفردات قاموسنا العربي في العقدين الماضيين كلمة "المعجزة اليابانية" . Japanese Marcele .

ذلك إنه برغم تقديرنا لتلك الجهود الرائعة التي بذلها الشعب الياباني بعد نهاية الحرب العالمية الثانية للخروج من كارثة الهزيمة والدمار اللذين لحقا بالبنية الاقتصادية والنفسية لمختلف القوى والطبقات الاجتماعية هناك ، فإن الكلمة بحد ذاتها تنقذ بالعقل العربي - والمصري - إلى غياهب الغيبية والمجرد ، فتفلق أمام هذا العقل القدرة أو الرغبة على التحليل العلمي والمنهجي لحقائق هذا التطور وتجعل من الصعب فهم حقيقة القوى الاجتماعية الفاعلة ونمط وآلية التفاعل بينها للوصول إلى ما وصلت إليه اليابان ، ومن ثم يصبح من المستحيل الاستفادة من تلك التجربة الإنسانية التاريخية* .

ومن هنا فإن استخلاص الدروس والعبر على صعيد إداري يستدعي بالضرورة رصد مختلف التفاعلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والقانونية وقبل كل ذلك وبعده منظومة القيم الأخلاقية والثقافية التي تحكم حركة الأفراد والجماعات في اليابان.

إن أي محلل مدقق ، وكل متابع عن كثب للإدارة اليابانية ، سوف يكتشف بوضوح موقع ومركز النظام الإداري هناك ، كجزء من النسق العام للـ System للمجتمع بكل مكوناته الاقتصادية والثقافية والاجتماعية .^(١)

وعلى هذا فإبنا هنا سوف نتعرض بالتحليل إلى نقاط ثلاث : -

الأولى : فلسفة وأهداف البرنامج التدريبية في اليابان .

الثانية : عناصر نجاح النظام الإداري في اليابان .

الثالثة : المآلات الإستفادة منه من التجربة اليابانية .

* * * * *

* هذا الفصل كان في صورته الأولى تقرير أعده المؤلف عن زيارته لليابان في منحة تدريبية ورفعته إلى الوزير المسئول في يولييه عام ١٩٨٩ . ثم جرى نشره في جريدة الوفد المصرية بتاريخ ٨ / ١٥ / ١٩٩٢ .

المبحث الأول

فلسفة وأهداف البرامج التدريبية في اليابان

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ركز الشعب الياباني طاقته في اتجاه تحقيق ثلاثة أهداف :

الأول : إعادة بناء وتحديث البنية الاقتصادية والاجتماعية في اليابان .

الثاني : إعادة رسم صورة اليابان كمجتمع ديمقراطي حديث أمام كافة دول العالم وإنهاء تلك الذكريات المؤلمة للممارسات الوحشية للعسكرية اليابانية قبل وأثناء الحرب العالمية الثانية .

الثالث : الوصول عبر هذه الصيغة الجديدة إلى مستوى يسمح باستعادة النفوذ الاقتصادي لليابان وبالتالي توسيع نطاق السوق الياباني دون الحاجة إلى آلة حرب عسكرية تؤمن هذا التوسع الاقتصادي .

كيف يمكن الوصول إلى هذه الأهداف الكبرى ، في وقت يعاني فيه المجتمع الياباني من ندرة نسبية كبيرة في الموارد الاقتصادية الإستراتيجية (البنترول – الفحم – الحديد – النحاس... الخ) ولا تسمح له مساحته المحدودة (٣/١ مساحة مصر ونحو ٢١/١ من مساحة الأرض في الولايات المتحدة)؟

هنا جاءت عقريّة الشعب والمجتمع الياباني سواء في صياغة علاقاته الدولية أو في تدعيم مركز ونفوذ اليابان على الصعيد العالمي .

سوف أتوقف عند تحليل علاقات اليابان الدولية ودور التدريب الخارجي كعنصر مساعد في تدعيم مركز ونفوذ اليابان على الصعيد الدولي .

فمنذ عام ١٩٤٨ بدأ النشاط التدريبي الياباني فيما وراء البحار فأنشئت هيئة التعاون الفني فيما وراء البحار Overseas Technical Cooperation Agency وهيئة خدمات الهجرة اليابانية Japan Emigration Service (JEMIS).

ثم في أول أغسطس عام ١٩٧٤ أنشئت هيئة التعاون الدولي الياباني (JICA) لتتولى القيام بهذا الدور بدلا من الهيئتين السابقتين وأسندت تبعيتها الفعلية إلى وزارة الشؤون الخارجية اليابانية.

ويكفي حتى نتعرف على ثقل وأهمية هذه الهيئة ودورها المتميز أن نشير إلى أن ميزانيتها للعام المالي ١٩٨٨ قد بلغت ١٠٨ بليون ين ياباني (ما يعادل ٨٥٠ مليون دولار أمريكي) .

ويتخصص هذه الهيئة في تقديم برامج التعاون الفني والتدريب وخدمات التنمية بالقطع في ضوء الخبرة اليابانية والمعونة اليابانية والمنتجات اليابانية .

وبهنا أن نركز الضوء على علاقة التدريب الخارجي الياباني بتسويق المنتجات اليابانية وزيادة التأثير الأجنبي والحضاري لليابان على النخب الإدارية والتقنية في دول العالم الثالث .

فوفقا لما هو متاح من بيانات فإن عدد من تلقى تدريب في اليابان من دول العالم الثالث خلال الفترة من ١٩٥٤ حتى مارس ١٩٨٨ قد بلغ ٦٧٠٩٨ ويذكر أحد المراجع اليابانية بالحرف حول هؤلاء المتدربين :

"All of them are leaders in their respective fields of development activities"

إنهم نخب إدارية تنفيذية وتقنية سوف يمارسون دورا هاما في المستقبل وفقا للتصور الياباني .. وهو تصور صحيح على أية حال .

نعود إلى توزيع هؤلاء على مناطق العالم المختلفة فنجد أن معظمهم من دول جنوب شرق آسيا (٦٣,٦%) ثم أمريكا اللاتينية (١٦,٣%) ثم الشرق الأوسط (١١,٧%) ثم أفريقيا (٦,٨%) ودول أخرى (١,٦%) وبمقارنة ذلك بحجم التركيز الاستثماري الياباني على مستوى العالم نجد أن ثمة علاقة طردية حيث يتركز الاستثمار الصناعي وغير الصناعي الياباني خارج حدود اليابان في دول جنوب شرق آسيا (كوريا - تايلاند - ماليزيا - سنغافورة - تايلوان) .

إن اليابان تحرص قبل أن تضع قدميها في منطقة أن تؤمن درجة عالية من النفوذ ومن المعلومات الكافية عن أحوال هذه المنطقة .

فماذا عن توزيع المتدربين وفقاً لنوعية البرامج المقدمة ؟

يعطينا البيان التالي صورة مناسبة عن التركيز التدريبي والإهتمام الياباني:-

جدول رقم (٤٩)

توزيع المتدربين في اليابان من دول العالم الثالث وفقاً لنوع البرنامج

خلال الفترة من ١٩٥٤-١٩٨٨

نوع البرنامج	عدد المتدربين	%
- أعمال المنفعة العامة والنقل والاتصالات والبنية الأساسية	١٧٧٠٣	٢٦,٤%
- الزراعة والصيد والغابات	١٣٣٣٣	١٩,٩%
- المناجم والصناعة	٩٧٦٣	١٤,٥%
- التخطيط والإدارة	٨٧٠٤	١٣,٠%
- الصحة العامة والطب	٦٥٠٤	٩,٧%
- تنمية الموارد البشرية	٤٤٠٦	٦,٦%
- التجارة والسياحة	٢٦٣٣	٣,٩%
- الطاقة	٢٠٤٧	٣%
- الرفاهية الاجتماعية	١٠٤٤	١,٦%
- أخرى	٩٦١	١,٤%
المجموع	٦٧٠٨٩	١٠٠%

هذه البرامج نتيج لليابانيين الإطلاع المستمر على أحوال هذه المجتمعات وقراءة
ملا تذكره الأرقام الإحصائية التي ترد في المصادر الإحصائية الدولية (تقارير الأمم
المتحدة - البنك الدولي ... الخ) وهو ما تضمنه بوضوح أحد نشراتهم حيث يقولون
بالحرف :

“In the meantime the Japanese can also learn many lessons from the overseas participants through this training program”

وبالفعل من خلال تجربتي المباشرة أثناء البرنامج التدريبي الذي شاركت فيه (٨
مايو- ٢٣ يونيو) فدائماً ما يطلب من المتدرب إعداد عدد من التقارير (من ثلاثة إلى
خمس تقارير) عن بعض الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والأنظمة

الحكومية لدولة المتدرب ، ومن خلال المناقشات الموسعة بين المتدربين جميعا وقيادة المحاضر الياباني - الذي هو غالبا أستاذ متمكن في إحدى الجامعات اليابانية - يمكن الإطلاع أكثر فأكثر على الروح الحية والاتجاهات الحقيقية للمجتمع محل الدراسة والعرض .

ويعمارس اليابانيون بفعل درجة تنظيمهم العالية ، والنموذج الحضارى المتميز دورا مبهرا للمتدربين من دول العالم الثالث بما يتيح لهم نفوذ أدبى وثقافى على النخب الشابة وهو ما يضمن مستقبلا نطاقا أوسع لتسويق المنتجات اليابانية والاحتفاظ بمركز متميز في المنافسة الدولية بين الشركات اليابانية من جهة والشركات الغربية من جهة أخرى .

وما يؤكد بالنسبة لنا هذه الاستنتاجات هو طابع البرنامج التدريبي ذاته الذي تلقيناه حيث أن معظم المواد الاقتصادية المطروحة للنقاش تكاد تكون معروفة ومعروضة في الأدبيات الاقتصادية ، وكذا فإن العرض الخاص بتجربة التنمية والتحديث في اليابان أتم بطابع مدرسى ، ولكن جوهر الخبرة التاريخية لليابان وتجربتها في التحديث والتنمية هو اكتشاف طابع علاقات البشر مع الطبيعة ، من ناحية وعلاقات البشر بالبشر من ناحية أخرى .

إن سر هذا التقدم يكمن هنا تحديداً .. في الانتماء بمعناه الشامل والحقيقى الانتماء للأهداف الوطنية والقومية العامة .. الانتماء لمؤسسات العمل .. الانتماء لعلاقات العمل .

سوف أعود لتناول هذه الحقيقة الكامنة في أعماق النجاح الياباني تفصيلا ، ولكن ما أود التأكيد عليه هو إنه من المستحيل فهم حقيقة هذا التطور .. حقيقة هذا الرقم أو ذلك دون رصد هذه الممارسة الاجتماعية للإنسان الياباني .

* * * * *

المبحث الثاني

عناصر نجاح النظام الإداري في اليابان

يتفق جميع خبراء الإدارة وعلم الاجتماع على حقيقة مؤداها ، أن النظام الإداري لدولة أو لشعب من الشعوب هو انعكاس لمجمل التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي توصل إليها هذا المجتمع أو ذلك .

فلا يمكن فهم نجاح - أو فشل - نظام إداري ما دون النظر لطابع ومستوى التفاعلات التي ينتجها هذا المجتمع وللتعاملات التي يخدمها هذا النظام الإداري باختصار فإن نجاح النظام الإداري في اليابان يكمن في كلمة هي .. "الانتماء"^(١).

هذه الكلمة / الشعور ليست من السهولة إتقان تفاعل عناصر أربعة في المجتمع الياباني رسمت لدى الفرد ولكت عند الجماعات أهمية وضرورة الإنتاج والتفوق وهذه العناصر هي :-

(١) نظام سياسي ديمقراطي بصورة كاملة ، تحترم فيه قواعد اللعبة ونطبق قواعدها على الجميع بحيث يتصدر القانون مركز الصدارة في المجتمع ويسرى مفعوله دون تردد على أعلى القمم (تاكشيتا - ناكسوني - تاناكا - اتيو ... الخ) وعلى أقل مواطن في أدنى المواقع .

(٢) نظام تعليمي صارم في أخلاقياته ومثله ، صحيح إنه باهظ التكلفة بعد المدرسة الثانوية ، ولكن عبر الممارسة اليومية للطفل والمعلم منذ البداية يزرع لدى الجميع روح التعاون والنظام والنظافة والانتماء في أهداف المجتمع العامة .. نظام تعليمي لا يشاهد حالة فساد كما نراه في نظم تعليمية عديدة .. حيث تنهار قيم الطفل بفعل مشاهداته اليومية لسلوك أستاذه الابتزازية وناظر المدرسة ... الخ ، أن النظام التعليمي في اليابان حتى المرحلة الثانوية نظام كفء وعادل وبناء .

(٣) نظام اقتصادي يحقق نجاحات مطردة منذ أربعين عاما حتى الآن (معدل النمو السنوي منذ عام ١٩٥٤ حتى عام ١٩٧٣ بلغ ١٠% في المتوسط) وهو في نموه يحقق ما يسمى اقتصاديا . Tricel Down Effects .

بحيث يجنى الثمار لجميع الفئات الاجتماعية ، صحيح هناك ثراء فاحش لبعض الطبقات الاجتماعية ولكن على الجانب الآخر هناك توازن دخول وأسعار للفئات الوسطى (تعادل ٥٠ إلى ٦٠% من المجتمع الياباني) وكذلك للطبقات محدودة الدخل ثم توسيع شبكة الخدمات الاجتماعية والصحية والترفيهية لأفراد المجتمع .

٤) هدف قومي عام ، مقبول ومتفق عليه ، يتمثل في الخروج من ذكريات الهزيمة القاسية وتحويل اليابان إلى أكبر قوة اقتصادية في عالمنا المعاصر ، هدف مقبول ومتفق عليه .. ويتحقق كل يوم مما يعزز ثقة اليابانيين بأنفسهم وبنظامهم .. ويحد من درجة للتشاحن والصراع الداخلي.

هذه العناصر الأربعة – في تقديري – وعبر أربعين عاما من التفاعل والتناغم حققت وعززت ورسخت قيم وسلوك الانتماء لدى الأفراد دخل وخارج مؤسسات العمل .

لقد أصبح من المستقر في وجدان الأفراد أن نجاحهم الشخصي مرتبط بنجاح مؤسساتهم (وزارة – هيئة – شركة .. الخ) في تحقيق أهدافها .

كما بات من الثابت لديهم أن رقى مؤسساتهم يؤدي إلى رقى وضعهم ومركزهم الاجتماعي والوظيفي .

عبر هذه العلاقة المتبادلة من المصالح والغايات تتناغم مصالح الطرفين، وتسمى مؤسسات عديدة إلى توسيع هامش الخدمات والمزايا الاجتماعية والترفيهية لأفرادها .

وإلى جانب هذه المنظومة العامة نجد ممارسات على مستوى أقل ولكنها تلعب دورا في صياغة علاقات عمل أفضل منها :-

أ- احترام متبادل إلى أقصى مدى بين الموظفين وبعضهم البعض بفض النظر عن المستوى الوظيفي وقد شاهدت لأكثر من مرة تحية متبادلة بين مديري عموم وما يعادل وكلاء وزارة وبين موظفين صغار تعكس هذه الروح البناءة.

ب- إن الثقة والاحترام المتبادل إلى جانب ديمقراطية المجتمع ككل يعكس نفسه في مفرطة العملية الإدارية من حيث :

١- أن النمط الغالب في العملية الإدارية هي مجموعات العمل Team Work.

٢- أن القرار يتخذ من المستوى الأدنى وعبر مناقشات تفصيلية عميقة للظروف المحيطة ثم يصعد للمستوى الأعلى الذي يناقش بعض تأثيراته وغالبا ما يتم اعتماد قرار المستوى الأدنى .

٣- هذا النمط يرتب جراه لدى القيادات الصغرى (رئيس قسم ومساعد مدير ... الخ) بل وحتى الباحثين في إتخاذ القرار أو على الأقل لعرض وجهة نظرهم بصورة كاملة دون خوف من المستوى الأعلى .

٤- وفقا لملاحظاتي وملاحظات بعض الأصدقاء الذين امضوا فترة أطول في اليابان فلا يشاهد ذلك الطابع الروتيني القاتل لكل إبداع كما رأيته في بعض الإدارات المصرية .

٥- كما أن الوساطة والمحسوبية ليس لها وجود مؤثر في النظام الإداري الياباني

ج- كم تابعت دور هيئة الأفراد القومية (N.P.A) National personnal Authority الذي يقابل سلطات ودور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فلاحظت الآتي:

١- إن N.P.A. من القوة فيما يتعلق بالسلطات والصلاحيات المخولة له وفقا لقانون الخدمة المدنية لعام ١٩٤٧ بحيث يستطيع تحقيق توازن في المصالح بين الموظفين ومؤسسات العمل الحكومية في حال نشوء أى نزاع (التعويضات-مدة الخدمة-المعاشات..الخ) .^(٣)

٢- وتساهم طريقة تعيين رئيس N.P.A. في هذه الاستقلالية والنفوذ حيث يعين واثنان من كبار مساعديه عن طريق مجلس البرلمان (الدايت) مباشرة وبهذا تمنحه درجة من الحصانة الوظيفية .

٣- إن N.P.A. يستطيع اقتراح زيادات في الأجور لموظفي الحكومة في حال زيادة معدلات التضخم وارتفاع الأسعار في المجتمع وتمر هذه المشروعات عن طريق مجلس الوزراء (حيث التبعية التنظيمية) ومن الملاحظ وجود إدارات وأقسام للأبحاث الاقتصادية والمالية بجانب وجود إدارات للأبحاث في شئون الخدمة المدنية .

٤- ونظرا لأن البيروقراطية اليابانية من القوى الأساسية في المجتمع الياباني (رجال الأعمال - الأحزاب السياسية والقطاعات - البيروقراطية) فإن N.P.A. يستمد قواعبه من تحقيق توازن في مصالح هذه الفئة الاجتماعية الهامة والخبيرة .

٥- كما يعزز من قوة . N.P.A. مشاركة في كل مسابقات التعيين بالوظائف الجديدة في كل الوزارات والمصالح الحكومية من خلال مندوبين في لجنة الاختبار ونظرا لأن نظام التعيين في اليابان يجرى عن طريق المسابقات في إطار صارم من العدالة وعدم المحسوبية أو الوساطة فإن . N.P.A. يحظى باحترام الجميع .

* * * * *

المبحث الثالث

المتاح الاستفادة منه من التجربة اليابانية

لاشك أن نجاح الإدارة اليابانية يرتبط بنجاحات بارزة في مجالات أخرى (الاقتصاد الميساسة-التعليم ..الخ)

لذا فإن إجراء إصلاح إدارى شامل في مصر يحتاج إلى تضافر العديد من الإجراءات والسياسات الطويلة الأجل .

- في مجال التعليم وإصلاح علاقة القيم والسلوك بين الطالب وأساتذته .

- في الاقتصاد لمد الفجوة الهائلة بين الأجور والأسعار بما يخلق بابا إجباريا للفساد الإداري Currraption

- في صياغة واضحة ودقيقة للعلاقة بين الفرد ومؤسسات الدولة بين الأفراد والقانون بين القادة والقادة .. إنها علاقة تتعكس سلبا وإيجابا في علاقات وتفاعلات الأفراد بالوطن ومدى الإحساس به وبمشكلاته .

- ثم أخيرا إنها رغبة مخلصه في تحرير الإنسان - والموظف - من خوفه ومن سجنه النفسى والمعنوى .. كيف تنشأ الطاعة وليدة الاحترام والمحبة بين الرئيس والمرؤوس وليس في علاقة قهر فظة وقاسية .

هذا في تقديرى المتواضع هو جوهر وسر تطور الإدارة اليابانية واستجاباتها لمقضييات وشروط العصر .

ولكن ليس هذا هو كل شىء بالطبع ، فهناك ما نستطيع - ولو في حدود - إنجاره وأعتقد مخلصا إنها مناط الإصلاح الإداري في مصر .

فإذا كانت علاقات وتوازنات القوى في المجتمع لا تسمح في الوقت الراهن بإجراء تعديلات شاملة في النسق العام (اقتصاديا لتخفيف حدة البطالة ومن ثم تخفيف حدة الوساطة والمحسوبية في شغل الوظيفة الحكومية وكذا في مد للفجوة بين الأجور والأسعار مما يؤدي إلى مد ثغرة الفساد الإداري وكذا النظام التعليمى ..الخ) فعلى

الأقل يمكن إحداث بعض التعديلات الملموسة في علاقات العمل وممارسة العملية الإدارية .

ونشير إلى محورين في هذا المجال :-

الأول : في علاقات العمل والممارسة داخل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

الثاني : في علاقات العمل والممارسة على المستوى الوطني .

أولا : في علاقات العمل والممارسة الإدارية داخل الجهاز :

يمثل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ولجنة النظام الإداري المصري، ويعد بحكم موقعه هذا النموذج الذي يحتنيه الجميع .

ومن هنا فإن الإهتمام بالجهاز وتحسين مستوى الأداء وتدعيم مشاعر الانتماء الوظيفي في حدها الأدنى وتنعكس ذلك على الممارسة الإدارية للعاملين فيه ، سيكون عامل جذب ومثال يحتذى لقيادات إدارية في مواقع عديدة .

وقبل أن أتعرض لمقترحاتي أو تصوراتي ينبغي أن أؤكد في ضوء الخبرة المقارنة التي أتيت لى الآن نقاط الضعف البارزة في أدائنا الإداري بالجهاز ، التي تتمثل في :-

١- أن عملية صنع القرار داخل الإدارات المختلفة وعلى جميع المستويات تتم في اتجاه واحد وغالبا من أعلى لأسفل .

قد يكون ذلك صحيحا ومناسبا إذا تحلت جميع القيادات الإدارية بخبرات فوق مستوى المناقشة ولكن أعتقد من واقع مشاهداتي لخمس عشرة عاما بالجهاز أن ذلك ليس صحيحا باستثناء حالات قليلة ومعروفة في الجهاز كقيادات مرموقة من الناحيتين الثقافية والإدارية .

٢- يؤدي ذلك غالبا إلى سيادة روح سلبية وتنفيذ ميكانيكي من جانب القيادات الأقل والباحثين الشباب مما سيؤثر في مدى إحماسهم بأهمية العمل ودرجة إنقائه وعلى المدى الطويل يطبع هؤلاء الشباب بطابع تلقيني وينفي أى رغبة لديهم في الإبداع ثم أخيرا يصل بهم إلى نفس الممارسة عندما يصبحون قيادات إدارية .

٣- تَهتَر صورة الجهاز لدى الرأي العام - الموظفون يشكلون ٤,٥ مليون مواطن - عندما تتضارب تعليمات الجهاز وقراراته وأحياناً كُتبه الدورية التي تصدر في أقل من شهر ، والأمر يحتاج إلى إعادة نظر ونظام مختلف.

٤- لتقارير السنوية (السرية) تنقصر في أحيان كثيرة إلى الدقة والموضوعية ويغلب عليها التقييم الشخصي والعلاقات الشخصية ، وربما يستدعي الأمر إعادة نظر تشريعي في مستويات التقدير (ممتاز - جيد جداً - جيد - ضعيف)* بحيث يمكن التمييز بين من يجيد عمله بصورة حقيقية ومن هم دون ذلك على أن يكون الترقى للدرجات الأعلى من بين الحاصلين على تقدير ممتاز لمئتين متتاليتين أو ثلاث سنوات متتالية للحصول على جيد جداً.

٥- أن العلاقات الإنسانية والخدمات الترفيفية داخل الجهاز تكاد تكون معدومة مما يضعف الروابط الإنسانية بين العاملين وبعضهم البعض من جهة أو بينهم وبين الإدارة العليا من جهة أخرى واعتقد أن هذه مسئولية ثلاث جهات هي الإدارة ممثلة في إدارتي العلاقات العامة ورعاية العاملين ونقابة العاملين وجمعية النشاط الاجتماعي .

هذه هي بعض نقاط الضعف في أدائنا الإداري بالجهاز- من هنا أتصور أن الحاجة تستدعي :

أ- مخرطة العملية الإدارية .

ب- نظرة تنمية للتدريب والتعليم .

ج- الخدمات الاجتماعية الترفيفية .

مخرطة العملية الإدارية هي التنفي العلمي الواعي لجمود العلاقات والممارسات الإدارية إنها أداة الحفز الإبداع والتميز وهو ما يميز الإدارة اليابانية .. فكيف يتحقق ذلك ؟ وكيف نضمن ألا تتحول ديمقراطية الإدارة إلى فوضى شاملة ؟

* جرى تعديل فعلي في درجات ومستويات تقارير الكفاءة للعاملين وادخل فيها مرتبة جيد جداً بعد هذا التقرير بعدة سنوات وإن لم يتم بالصورة التي تسمح بخلق مناخ إيجابي بين العاملين.

إن الأداة الأساسية لأحداث التوازن بين اعتبارات الانضباط الإداري وممارسة الديمقراطية في العمل الإداري هي ما أسميه "تمثل الحد الأدنى للانتماء" وفي شكله الإداري يعنى الرضا الوظيفي الذي هو في التحليل العلمي :-

١- الرضا بمؤسسة العمل .

٢- الرضا بسياسات العمل .

٣- الرضا بعلاقات العمل .

إن الرضا بمؤسسة العمل لا يمكن أن يتأتى إلا عبر إدراك مسئول من جانب جميع العاملين بأهمية هذه المؤسسة (الجهاز) ودورها على المستوى القومي ، إدراك يتأتى من خلال عمل قيادى ذؤوب لفترة قد تطول من الزمن حتى يستقر هذا الشعور وهذا الوعي بأهمية دور الموظف والباحث البسيط في رفعة ورقى هذه المؤسسة .

أما الرضا بسياسات العمل فإنها تتوفر متى أصبح الهدف والدور واضحين ومتى كانت مشاركة أكبر قطاع ممكن من القيادات الإدارية الوسطى متحققا وعبر المؤتمرات الدورية بين رئاسة الجهاز وبين الباحثين والقيادات الوسطى يمكن التعرف بوضوح على مشكلات العمل وكيفية حلها.

وأخيرا فإن الرضا بعلاقات العمل ، تستدعى درجة عالية من التوازن بين متطلبات الانضباط الإداري وبين الاقتناع الواعى بخط سير العملية الإدارية ذلك أن طغيان مفهوم الانضباط الإداري على ما عداه يدفع بالعملية الإدارية إلى مسار شديد الخطورة ويجعل الاتصال الإداري وعملية صنع القرار يسير في اتجاه واحد (أعلى لأسفل) وهي عملية غير مضمونة النتائج إن لم تكن محفوفة بالمخاطر .

ويتميز النشاط التدريبي في اليابان ، بمجموعة من السمات التي تجعل نتائجه ايجابية بصورة تامة على النظام الإداري ككل ، فعلاوة على كون هذا النشاط مستمر منذ لحظة انضمام الموظف بطابع شمولي في مداخله العلمية حيث يتم الربط بين مداخل ثلاثة:-

- منخل عام لفهم النظام الإداري ككل .

- منخل لفهم دور المؤسسة المعنية داخل هذا النظام

- مدخل تخصصى لفهم دور الموظف داخل هذه المؤسسة .

ويتمس الشعب اليابانى عموما ، والإدريون بوجه خاص ، باحترام وتقدير كامل لدور للتدريب فى العمل الإدري ، وكلما زادت ساعات تدريب العامل أو الموظف كلما كانت فرصته للترقى وشغل الوظائف العليا مواتية .

وبعكس هذا الحال ، فإننا نلاحظ فى نماذجنا الإدريه ، درجة من عدم الجدية وغلبة الإعتبارات الذاتية فى اختيار شخص المتدرب (رضاء من الرئيس أو تخلص من عامل) كما أن قيادات إدريه عديدة داخل الجهاز تنظر إلى التدريب - خاصة خارج الجمهورية - كما لو كان هذا المتدرب فى رحلة سياحية خارج الجمهورية .

وأخيرا فإن الخدمات والمزايا الإجتماعية التى تقدم للعاملين ، فى المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة ، تشكل أحد الوسائل الناجحة فى تعميق مشاعر الرضا الوظيفي ودرجة انتماء العاملين لمؤسساتهم ، وهى بهذا المعنى لا تمثل ترفا بقدر ما تشكل ضرورة إدريه واجتماعية .

ثانياً : فى علاقات العمل والممارسة الإدريه على المستوى الوطنى :

فى يقينى إن من شأن إعتقاد منهج ديمقراطية الإدارة وإعادة صياغة العلاقات الوظيفية على هذا الأساس فى تزامن مع إعادة تعميم برامجنا وأساليبنا التدريبية سوف يترتب عليه ما - وعلى المدى الطويل - بناء نموذج إدري أكثر كفاءة وفعالية .

كما أن قضية التعليم ومشكلاته فى الوقت الراهن من الأهمية بحيث نستطيع أن نضعها فى سلم أولويات "الأمن القومى" المصرى ، ولا أبالغ إذا قلت إنها قضية أمن قومى من الدرجة الأولى .

* * * * *

"تحت الدولة عام ١٩٩٢ هذا المفهوم وأعلنت على لسان وزير تعليمها الجديد دحسين كامل بهاء الدين أن التعليم قد أصبح قضية لمن قومى

هوامش الفصل السابع

(١) حول النظام الاجتماعي والسياسي والإداري في اليابان بعد الحرب الثانية رجعنا إلى

- kygoaki Tsiji (editor), public Administration in japan", university of Tokyo press, ١٩٨٤

- Tadashi Furutake, "the japanese Social Stratcure" Translated by Ronold p. Doyre, university of Tokyo prsse ١٩٨٦.

- Jun-ichi hyogoku, "The political Dynamics of Japan", Tokyo, Translated by Nabutaka Ike, University of Tokyo press, ١٩٨٧.

- "Japan As it is," Abilingual Guide, Gakken press, ١٩٨٥ .

- Edwin O. Reischauer "The Japanese Today .. change and Continuity", charles E. Tuttle Company, Tokyo, ١٩٨٨.

(٢) حول هذا الموضوع تحديداً رجعنا إلى :

Chie Nakane, "Japanese Society", charles E . Tuttle co . Tokyo, ١٩٨٩, pp. ١٠٨-١٤٦.

The National Public Law , N.P.A, Tokyo, Japan, Aperil ١٩٩٤.

الملاحق

ملحق رقم (١) القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات مجلس وزراء المتعلقة
بالقطاع العام ١٩٨٢-٦١

ملحق رقم (٢) القيمة المضافة الصافية موزعة وفقا لقطاعات الصناعة
المختلفة بالقطاع العام خلال الفترة ١٩٨٥-٧٥

ملحق رقم (٣) مذكرة مرفوعة للسيد الدكتور رئيس الجهاز المركزي للتنظيم
والإدارة بشأن المشروع المقترح لإنشاء بنك المعلومات
الإدارية

ملحق رقم (٤) تقرير موقف .. الإدارة المركزية للمعلومات

ملحق رقم (٥) تقرير موقف .. حول علاقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة
بأجهزة الدولة المختلفة .

ملحق رقم (٦) مفاهيم محاسبية واقتصادية .

ملحق رقم (٧) مذكرة للعرض على رئيس الجهاز المركزي بشأن تحليل
اتجاهات القيم والسلوك للعاملين الإداريين المهاجرة.

ملحق رقم (٨) استثمار الاستبيان.

ملحق رقم (٩) تحليل مضمون توصيات القادة الإداريين خلال الفترة ١٩٦٥ -
١٩٨٥ .

ملحق رقم (١)

القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء

المنطقة بالقطاع العام خلال الفترة ١٩٦١ - ١٩٨٢

قوانين	قرارات جمهورية	قرارات رئيس وزراء
١٥٣ لسنة ١٩٦١	ق.ج.ق ١١٣ لسنة ١٩٨١	١٦٤١ لسنة ١٩٦٤
١٨ لسنة ١٩٩٦	ق.ج.ق ١٣٣ لسنة ١٩٦١	١٤ لسنة ١٩٦٥
٦٤ لسنة ١٩٦٩	ق.ج.ق ١١٣ لسنة ١٩٦١	١٤٥٠ لسنة ١٩٦٦
٣٧ لسنة ١٩٧٣	ق.ج.ق ١٥٢٨ لسنة ١٩٧٣	٢٥٧١ لسنة ١٩٦٧
٤٨ لسنة ١٩٧٤	ق.ج.ق ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١	٢٧٥٩ لسنة ١٩٦٧
٣ لسنة ١٩٧٥	ق.ج.ق ٩٢ لسنة ١٩٦٢	٢٧٦٠ لسنة ١٩٦٧
٩٧ لسنة ١٩٧٥	ق.ج.ق ٢٦٢ لسنة ١٩٦٢	٣٩ لسنة ١٩٦٩
١٠٢ لسنة ١٩٧٥	ق.ج.ق ٩٦٩ لسنة ١٩٦٢	٢٠٧ لسنة ١٩٦٩
٥٤ لسنة ١٩٧٦	ق.ج.ق ١٠٨٠ لسنة ١٩٦٢	٤٦٠ لسنة ١٩٧٢
١١٢ لسنة ١٩٧٦	ق.ج.ق ١٠٨١ لسنة ١٩٦٢	١٩١ لسنة ١٩٧٤
٦ لسنة ١٩٧٧	ق.ج.ق ٣٣٢ لسنة ١٩٦٢	٧٢٢ لسنة ١٩٧٦
٢٣ لسنة ١٩٧٧	ق.ج.ق ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢	٤١ لسنة ١٩٧٧
٤٦ لسنة ١٩٧٧	ق.ج.ق ١١ لسنة ١٩٦٣	٤٢ لسنة ١٩٧٧
٧٠ لسنة ١٩٧٧	ق.ج.ق ٥٦ لسنة ١٩٦٣	٦٥٦ لسنة ١٩٧٧

٤٨ لسنة ١٩٧٨	ق.ج.ق ٥٩ لسنة ١٩٦٣	٤٠١ لسنة ١٩٧٧
٤٢ لسنة ١٩٧٩	ق.ج.ق ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣	٩٠٦ لسنة ١٩٧٨
٦٣ لسنة ١٩٨٠	ق.ج.ق ١٥٩٠ لسنة ١٩٦٣	٥٢٥ لسنة ١٩٧٩
١٣٦ لسنة ١٩٨٠	ق.ج.ق ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣	٧٢١ لسنة ١٩٧٩
ق.١٣٨ لسنة ١٩٨٠	ق.ج. ٢٤٤٨ لسنة ١٩٦٣	٥٧ لسنة ١٩٨٠
٥٤ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ١٩٥ لسنة ١٩٦٤	٢٠ لسنة ١٩٨١
١٠٩ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ٧٩٩ لسنة ١٩٦٤	١٠١ لسنة ١٩٨١
١١١ لسنة ١٩٨١	ق.ج. ١٠٥٠ لسنة ١٩٦٤	٩٧٩ لسنة ١٩٨١
١٢٢ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ١١١٧ لسنة ١٩٦٤	٣٤٨ لسنة ١٩٨٢
١١٣ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ١٦٣٣ لسنة ١٩٦٥	٦٥٣ لسنة ١٩٨٢
١١٤ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ٣٢٨٧ لسنة ١٩٦٥	
١١٨ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ٣٣٧٢ لسنة ١٩٦٥	
٣٦ لسنة ١٩٨٢	ق.ج.ق ٤٧٤٨ لسنة ١٩٦٥	
١١٣ لسنة ١٩٨٢	ق.ج.ق ٧٧٤٩ لسنة ١٩٦٥	
	ق.ج.ق لسنة ١٩٦٦	
	ق.ج.ق ٢٧٠٩ لسنة ١٩٦٦	
	ق.ج. ٣٢١ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج. ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج. ١٠٥٣ لسنة ١٩٦٧	

تابع ملحق رقم (١)

قوانين	قرارات جمهورية	قرارات رئيس وزراء
	ق.ج ١٤٨١ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ١٦١١ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ١٧٣٨ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ٢٣٨٨ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ٢٣٦٢ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ٣١ لسنة ١٩٦٨	
	ق.ج ٥١ لسنة ١٩٨٦	
	ق.ج ٣٥٨ لسنة ١٩٦٨	
	ق.ج ١٨٦٣ لسنة ١٩٦٨	
	ق.ج ق ٢٠ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج ق ١٣١ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج ق ١١٦٨ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج ق ١٢٣٩ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج ق ١٢٧٦ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج ق ١٣٤٥ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج ق ١٧٦٨ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج ق ٢٤٨٠ لسنة ١٩٦٩	

	ق.ج قى ٦١ لسنة ١٩٧١	
	ق.ج قى ١١٠ لسنة ١٩٧٣	
	ق.ج قى ٢٠٨ لسنة ١٩٨٢	
	ق.ج قى ٤٥٥ لسنة ١٩٨٢	

ق ج = قرار جمهورى

ق ج ق = قرار جمهورى بقانون

فقدمة لاختلاف تصادف والأحور وعدد القامطين للخطوط الإخراج للعام في مصر خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥

بِالْألفِ حذيه وبِالْأسماءِ لِجارية.

[illegible]

توقيع مدير عام (٢)
 المديرية العامة للصحة والاعمار وعملها مدير عام للصحة العامة في مصر خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥
 ب.أ.أ. حبيب وأستاذ الجارية

١٩٨٥ / ٨٤	١٩٨٤ / ٨٣	٨٣	٨٢	١٩٨٥ / ٨٤	١٩٨٤ / ٨٣	١٩٨٣	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩	١٩٧٨	١٩٧٧	١٩٧٦	١٩٧٥	الملاحظات
تابع المسألة (بول / سكوير)															
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	نسبة الأجر إلى القيمة المضافة المضافة
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	عدد العاملين
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	لتوسط السنوي لأجر التشغيل بالجدية
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	٦١١
٤- الإسكان والتشييد															
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	قيمة المضافة المضافة
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	الأجر
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	نسبة الأجر إلى القيمة المضافة المضافة
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	عدد العاملين
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	لتوسط السنوي لأجر التشغيل بالجدية
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	٥١١
٥- النقل والتوصيلات والسياسة															
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	قيمة المضافة المضافة
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	الأجر
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	نسبة الأجر إلى القيمة المضافة المضافة
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	عدد العاملين
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	لتوسط السنوي لأجر التشغيل بالجدية
٢١٧	٢١٦	٢١٥	٢١٤	٢١٣	٢١٢	٢١١	٢١٠	٢٠٩	٢٠٨	٢٠٧	٢٠٦	٢٠٥	٢٠٤	٢٠٣	٦١١
١٩٨٥ / ٨٤															

مجلس معلق رقم (1)
 القيمة المضافة الصناعية والآجور وعدد العاملين بعامات الإنتاج بقطاع الصناعة العام في مصر خلال الفترة من ١٩٩٥ إلى ١٩٩٥
 "بالآلاف جنيه والراسل المليون"

البيانات	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣
١- إجمالي القطاع العام بدون البنوك									
القيمة المضافة الصناعية	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
الآجور	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
نسبة الآجور إلى القيمة المضافة الصناعية	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠
٢- البنوك والقطاع الخاص									
القيمة المضافة الصناعية	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
الآجور	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
نسبة الآجور إلى القيمة المضافة الصناعية	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠
عدد العاملين	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
للتوسط لقطاعي الآجور لقطاعي بالجمهورية	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠
٣- الإجمالي العام									
القيمة المضافة الصناعية	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
الآجور	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
نسبة الآجور إلى القيمة المضافة الصناعية	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠
عدد العاملين	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
للتوسط لقطاعي الآجور لقطاعي بالجمهورية	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠
٤- الإجمالي العام									
القيمة المضافة الصناعية	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
الآجور	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
نسبة الآجور إلى القيمة المضافة الصناعية	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠
عدد العاملين	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
للتوسط لقطاعي الآجور لقطاعي بالجمهورية	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠	١٠٠.٠

المصدر: رئاسة مجلس الوزراء، مركز معلومات قطاع العام، إجازات القطاع العام في عشر سنوات (١٩٧٥ حتى ١٩٨٥) أكتوبر ١٩٨٦

<p> قائمة المصادف المصافية والأجور وعدد المصافين بالمصاحف الموثقة للقطاع العام في مصر خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥ بمؤلف: جليله والياسار الجارية </p>									
المصادف	١٩٨٥ / ٨٤	١٩٨٤ / ٨٣	١٩٨٣ / ٨٢	١٩٨٢ / ٨١	١٩٨١ / ٨٠	١٩٨٠ / ٧٩	١٩٧٩ / ٧٨	١٩٧٨ / ٧٧	١٩٧٧ / ٧٦
<p> تابع القفل والمصاحف والمصاحف </p>									
عدد المصافين	٩٧٨٧	٩٧٨٨	٩٧٨٩	٩٧٩٠	٩٧٩١	٩٧٩٢	٩٧٩٣	٩٧٩٤	٩٧٩٥
للموسم القسري لأجر المصافين بالجدول	٥٧٢	٥٧٣	٥٧٤	٥٧٥	٥٧٦	٥٧٧	٥٧٨	٥٧٩	٥٨٠
<p> ٦. للمعدين والمصاحف المصافية </p>									
القيمة المصادف المصافية	٥٧٨٨	٥٧٨٩	٥٧٩٠	٥٧٩١	٥٧٩٢	٥٧٩٣	٥٧٩٤	٥٧٩٥	٥٨٠
الأجور	٥٧٨٨	٥٧٨٩	٥٧٩٠	٥٧٩١	٥٧٩٢	٥٧٩٣	٥٧٩٤	٥٧٩٥	٥٨٠
نسبة الأجور إلى القيمة المصادف المصافية	٥٧٨٨	٥٧٨٩	٥٧٩٠	٥٧٩١	٥٧٩٢	٥٧٩٣	٥٧٩٤	٥٧٩٥	٥٨٠
عدد المصافين	٥٧٨٨	٥٧٨٩	٥٧٩٠	٥٧٩١	٥٧٩٢	٥٧٩٣	٥٧٩٤	٥٧٩٥	٥٨٠
للموسم القسري لأجر المصافين بالجدول	٥٧٨	٥٧٩	٥٨٠	٥٨١	٥٨٢	٥٨٣	٥٨٤	٥٨٥	٥٨٦
<p> ٧. للمصاحف والإعلام </p>									
القيمة المصادف المصافية	٥٨٠	٥٨١	٥٨٢	٥٨٣	٥٨٤	٥٨٥	٥٨٦	٥٨٧	٥٨٨
الأجور	٥٨٠	٥٨١	٥٨٢	٥٨٣	٥٨٤	٥٨٥	٥٨٦	٥٨٧	٥٨٨
للموسم القسري لأجر المصافين بالجدول	٥٨٠	٥٨١	٥٨٢	٥٨٣	٥٨٤	٥٨٥	٥٨٦	٥٨٧	٥٨٨

المصدر: رئاسة مجلس الوزراء، مركز معلومات القطاع العام، إجازات القطاع العام في عشر سنوات (١٩٧٥ حتى ١٩٨٥) أكتوبر ١٩٨٦

ملحق رقم (٣)

د. محمد ع. ع. ع.

الجهاز المركزي للتخطيط والإدارة

الإدارة العامة للتخطيط والمالية

بسم الله الرحمن الرحيم

بفكره

مؤيد تنفيذ المرسوم رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦١

بشأن

الشرح المرفق لأحكام تلك المملوك الإدارية بالجهاز

بما أن الملاحظين الملاحظين بالمقاييس التطوير الإدارية في مصر من الناحية الواقعية
لنشاطات والمملوك الإدارية مما أدى إلى أن يفسر هذه الأوضاع والأحكام التي تنبثق
الجدول المرفق بأنه وقد تعذر إلى العمل والتدويل.

ومن تكون هذه الأحكام وأحكام مرتبطة على مملوكية حدودية ورفعة وشروط
بما أن الإدارة المركزية للمملوكية تنفذ أنفاً في المملوكية الإدارية بحكم كالمسألة
الخاصة والمعاملة في المجال الإداري في كافة قطاعات الجهاز الإدارية للدولة.

— تنقسم مراحل العمل المرفق للشرح المرفق إلى خمس مراحل وهي :

١- تناول التفصيلات الإدارية للجهاز الإداري للدولة في حدة أساسية معينة
والتي تكون في ١٩٦١/٧/١٠ أي منذ إنشاء الجهاز المركزي للتخطيط والإدارة
بما أن المستوى الإجمالي أو على المستوى النظامي والتفصيلي أو على
مستوى الإدارات والقطاعات ثم على مستوى الوحدات.

٢- تسجيل تطور الفكر الإداري في مصر بعد استقلالها من حيث كالمسألة
مراحل التطور والتطور والتطور والتطور والتطور والتطور والتطور والتطور
الشامخ.

- ٤٣ مناجلة نمو الجهل الوطني للتصديق الادارية المتكاملة سواء بالانتماء
أو النسخ أو الاقتناء ، مع الاهتمام بالدراسة الادارية البعثة تنسب
احدى الدبل الرأسمالية واحدى الدبل الائتمانية واحدى دبل العالم
الثالث مع التركيز على الدراسة المتواصلة الدبل المسد .
- ٤٤ تسجيل واحد المستخلصات (على مخطوطات خاصة) ميكروفيديا ومنها
يصور نسخ بالاصح عليها وان غالبا في نظام شكلي للتحسين والاخراج
من طريق الكمبيوتر مستحلا .
- ٤٥ اعداد سجلات خاصة لتسجيل بعض ما جاء بالمستخلصات بهدف مبرر
التحكم في تسجيلها وضمان سرعة تدفقها .

وتشمل بأن لمرضى على سبيلكم عرضا تفصيليا بالنسبة لمراد التوزيع الفصح :

- أولا :
١ حل مستخلصات لجمالية للتصديق الادارية بالاجزاء الادارى للدولة منسقة
عام ١٩٩٤ (تاجع انشاء الجهاز) ضم :
٢ مخططات توضح تطور تواجدها هذه بعد ذلك الجهاز الادارى للدولة (حكومة
مركزية - هيئات محلية - حكم محلي) وهذه العاملين بها مع الاشارة الى سياسة
المطابقة الى المراجع الأساسية للمباني (نموذج موزن وم)
- ٣ مخططات لجمالية لتوضيح التوزيع النسي (تكملة - اناء) للعاملين بالمؤسسات
الادارية للدولة .
- ٤ مخططات لجمالية لتوضيح الجغرافي وثمة للدرجات العالمية .
- ٥ تناقى كل قسم من أقسام الجهاز الادارى للدولة تفصيلا . وتباين نفس النظام في
تسلسل يصح بموضي كبر كبرية من المملوك الادارية في انحاء هذه كمن مسن
المخططات « موزن وم »
- ثانيا :
حل مستخلصات لجمالية لأهم المراجع والد بركات والجدلية المتضمنة في مجال
الادارية أولا بأول بحيث يتاح كل جرد في انتم الادارى للمبتدئين والممارسين

في هذا المجال :

نالتنا : عمل مستخلصات وصلة للأكثر والحدود والمساواة التي تم تنفيذها بالنقاط
التي تميز الخلفه وطورها الجاهلي مع الاهتمام بالمساواة في الاداء البقائنة
في إحدى الدول الرأسمالية واحدة في الدول الاشتراكية واحدة في دول العالم
الثالث مع التركيز في واحدة المقارنة على الدول العربية .

ولمّا : استكمال دائرة التخزين والاسترجاع وذلك بتسجيل المستخلصات على مرحلتين
متتاليتين :

أ - التسجيل الميكروفيلى وفقاً لنظام المبرسة البرمجة والأجهزة .

ب - التخزين بواسطة الكمبيوتر كحلين درجة أعلى في انسياب المعلومات
بالبرمجة الخاصة للباحثين وتخزين القرار .

خلصنا : انه من أجل خاصة لخطوات الاستخلاص وذلك بهدف السيطرة على حركة
المعلومات ونظم تدفقها الذي يرى .

ويشهد هذا النظم المنظم نحى أعلى في ضمان التفاعل الايجابي بين
الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وكافة أجهزة الدولة من خلال مراكز المعلومات
المنشأة بها .

الاستراتيجيات المطلوبة لتحقيق مشروع تلك المعلومات الإدارية :

- بحث المشروع المنظم بمشكلة برهنة جديده من مراحل تطور وعملية المعلومات
بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وقد أقرنا أنها مع السهولة للمعلومة عند عصر
طورية تطوير قوى بشرية ذات استعداد ذهني خاص في تطوير نظم مستخدمة
تتميز بها واستراتيجيات العمل المراحل المتعددة من المشروع ، يمكن أيجاز حصة
الاستراتيجيات فيما يلي :
- ١ - توافر قوى بشرية في يد أية تنفيذ المشروع من ذوي التخصصات المتعددة من القطاع

بطاقة استخلاص إيجالي على مستوى الدولة

يشكل الجواز الإداري للدولة من ثلاث عناصر أساسية هي :

• الحكومة المركزية - الويات المحلية - الحكم المحلي .

يعمل عدد العاملين في هذا الجواز حتى ١٩٨١/١/١١ نحو ٢٨٧٣٩٩٦ عاملا

يتوزعون على النحو التالي : حكومة مركزية يعمل بها ٢٠٣٢٧ عاملا .

• حكم محليين • • ١١١١٥٠١

• جهات أخرى • • ٢٥٩-٣٦ •

نجد من التفاصيل أكثر :

• دليل الأحياء الوطني للجواز الإداري للدولة من الحالة في ١٩٨١/١/١١

• الإدارة المركزية للمعلومات - إدارة الأحياء الوطني - أكتوبر ١٩٨١ •

• دليل الهيئات العامة - مصر من الحالة في ١٩٨١/١/١١

• الإدارة المركزية للمعلومات - إدارة الأحياء الوطني - أكتوبر ١٩٨١ •

ملحق - رقم ١.٢.١

بطاقة استخلاص تطلي على مستوى الويات العامة

يوجد بالجواز الإداري للدولة حتى ١٩٨٢/١/١١ نحو ١٠٦ هيئة عامة يعمل بها

٥٤٥٦٠ مشغل ويتوزعون على النحو التالي :

• ٢٨ هيئة عامة خدمية يعمل بها ١٩٩-٩١ عاملا .

• ١٩ هيئة عامة اقتصادية • • ٣٣٧٠٢٩ • •

• توزيعهم النوعية كما يلي :

• ١٦١٤٥٠ من الإدارات • • ١٠٠٠ من أحياء • •

• ١٠١٠ من إدارات • • ١٠٠٠ • •

ليريد من التفاصيل أكثر :

• ملحق قسم المطابقة بالهيئات العامة من الحالة في ١٩٨٣/١/١١

• الإدارة المركزية للمعلومات - إدارة العامة للأحياء الوطني -

مجموعة بيانات رقم ٨٩ فبراير ١٩٩٤ •

الهيكل المركزي للتنظيم والإدارة
الإدارة المركزية للمعلومات

مخطط عمل مختصرة

محل مشروع " بيتك للمعلومات الإدارية "

تحدد مشياء العمل " بيتك للمعلومات الإدارية " على صيحات ثلاث :-

الأولى : مستوى تناول التخصصات الأدبية والوظيفية في الهيكل :

الثاني : مستوى ومدى التفواؤك في تطوير التاريخ في أبحاثه بالتطور الاقتصادي والاجتماعي في الهيكل :

الثالث : تناول السياسات الإدارية والتقليدية خلال المرحلتين الأولى والثانية في قوانينه لوائح
- نظم - قوائم -

ولذا في التصور أن تنقسم مجموعة العمل المشكلة بالإدارة المركزية للمعلومات إلى ثلاث مجموعات مهمة :- تتولى كل مجموعة العمل الثلاث والناسخ لاكانتها واستعدادها وتحليلها التملية على أن تخلق المجموعة كل في نهاية كل أمدج بالسيد الأستاذ رئيس الإدارة المركزية للمعلومات لتتفق العمل من ناحية وتداول العلاقات والصيحات من ناحية أخرى .

يمكن تحديد مجموعات العمل التالية على النحو التالي :

أ) مجموعة العمل الأولى (الهيكل الإداري للدولة) وتتولى مسؤولية صمم وتنسيق ومراجعة الدراسات وصياغة السياسات الأساسية للعمل إلى التطوير الحقيقي والتفصيل لهذا الهيكل سواء بالنسبة لجميع العمالة أو لعدد محدود وتولاها الهيكلان : عبد الحافظ فايز - محمد محمد ماني .

ب) مجموعة العمل الثانية (الفكر الإداري) وتتأهل تطوير الفكر الإداري وأجره تحليلي صيغ تدق لأهم المراجع والدراسات الإدارية في مصر وتنشئ هذه المجموعة انشيطي : هاشم القيسي - نيار عبد الرحمن .

ج) مجموعة العمل الثالثة (السياسات الإدارية) وتتأهل صمم وتنشيط السياسات الإدارية وصمها وصمها من قوانين ولوائح جمهورية مصر العربية ولوائح الخ وتنقسم الأبحاث : محمد هادي - محمد - محمد هادي .

المرحلة الثالثة : الانتقال من معالجة القضايا الى مستوى الوحدات الادارية :

المرحلة الاولى : (التبرير الاداري) :

- تقديم مستندات مستوى الوحدات الادارية ومحاولة عظيم وتنسيق
الأمور في صورة ملخصه رسمية شاملة ونشطة .

المرحلة الثانية : (النظر الاداري) :

- إصدار مستخلصات لاهم البرامج والتي هي علم الادارة واعتماد مقرر
المواضيع الادارية بالقرار .

المرحلة الثالثة : (السياسات الادارية) :

- إعداد مستخلصات للقرارات والبرامج وفقا لتقسيم الاداري للدولة .
(وزارة - مصلحة - هيئة - ... الخ) .

المرحلة الرابعة :

من انظر الى تنسيق البرامج التبادلية من ابتداء مهمة المرحلة الاولى
والتي هي اسم امزج هذه المرحلات الخمس الى اخرها لانهما المستخلصات
التي هي للبرامج المتابعة في علم الادارة العامة وبالتالي زيادة التركيز في هذه
المرحلة من حيث : المتأثر الاداري ، السياسات الادارية .

وبذلك هذه المرحلة يزداد التركيز على العمليات التالية :

- 1) التصدير المكوني .
- 2) الملفات والمجلات الخاصة بدرجة المعلومات وتنظيمها .
- 3) التايب الاولي لمنهج التشغيل بالتصوير .

وبالتالي هذه المرحلة تحتاج الى الامانة ويعمل من اساسه البرامج
من تصنيفات مختلفة (الخواص الاخرى - الادارة - الاقتصاد - القانون)
تتميز وتتمتع بالمتخصص وكذلك مع تدفق المعلومات للباحثين والسياسيين
خارجا عن نطاق الاقتصاد والاداري من غير .

ملحق رقم (٤)

تقدير موقف الإدارة المركزية للمعلومات

نظرة عامة :

تتميز العلاقة بين نظم المعلومات الحديثة ، والنسق الإداري الراهن في مصر ، بدرجة من الجدل الفريد والتعقيد البالغ . ذلك أن أولى شروط تحقق هذا النظام المعلوماتي الجيد والفعال ، توافق نسق إداري مرن ومتطور كما وأنه على الجانب الآخر ، من شأن وجود هذا النظام الحديث للمعلومات ، أن يؤدي إلى تعديل في بنية الإدارة وإتجاهات التفكير السائدة، وغالبا ما يؤدي كذلك إلى تغيير أولويات وأهداف الإدارة ويعيد توزيع هيكل العمالة القائم قبل إستقبال هذا الواقع الجديد .

استيعاب هذه الحقيقة ، في أوروبا وأمريكا وبقية الدول الصناعية ، قد مكن هذه الدول والمجتمعات من تحقيق عملية الإنطلاق التاريخية بين نموذجين للإدارة (من التقليدية اليدوية إلى الحديثة الآلية) بدرجة من السهولة والانسباب وذلك منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى نهاية الخمسينات من هذا القرن .

فالانفجار المعلوماتي (٦ مليون معلومة سنويا) كان يستدعي نظاما إداريا وعلميا لتخزين واسترجاع وتحليل هذه المعلومات بصورة تتناسب مع هذا التطور في مجال المعرفة البشرية وهو ما كان يفرضه بالضرورة هياكل إدارية ومفاهيم علمية وقيم فكرية تفتتح على حقائق العصر وسمات المستقبل .

في مصر ، يبدو أن الأمور ما زالت تسير في مراديب مظلمة .. صحيح أن هناك قفزة كمية هائلة في حجم أجهزة تخزين واسترجاع المعلومات (الحاسبات الالكترونية) حيث زالت هذه الأجهزة في القطاعات المدنية (خاص وعام وحكومي) من أقل من خمسين جهازاً عام ١٩٧٣ إلى أن بلغت نحو ١٢٥٦ جهازاً من جميع الأحجام والماركات في عام ١٩٨٦ بيد أن فهم واستيعاب مقتضيات تفاعل هذا الوافد الجديد مع الموروث القديم .. أقول لم تكن واضحة في أذهان الكثيرين من النافذين والمتنفذين .. بل وحتى للمتخصصين في التقنية الحديثة ؟!

لقد تعامل الكثيرون مع الآلة الحديثة ، باعتبارها المخرج من المازق الإداري ، دون أن يعيروا اهتماماً إلى حقيقة أن الآلة هي أولاً منتج الإنسان ثم إنها ثانياً انعكاسات لأدائه وقيمه وأخيراً فهي قاصرة عن بلوغ الأهداف الممكنة طالما أن العاملين عليها أسرى للمفاهيم القديمة ولنمط الإدارة السائد قبلها .

وقبل أن أدلل - من واقع خبراتي المتواضعة بالجهاز ومنذ التفكير في شراء واستضافة هذا الجديد قد يكون من المناسب التذكير بحقائق ثلاثة على المستوى الوطني العام :-

الحقيقة الأولى : أن الشركات الموردة للحاسبات الإلكترونية في مصر الآن يصل عددها إلى ٩١ شركة غربية ، بيد أن ثلاثة فقط مسنولة عن توريد نحو ٧٠% من الحاسبات الموجودة في مصر وهذه الشركات هي I.B.M & N.C.R & I.C.L وهو ما يستدعي وقفة للتأمل في مسار المستقبل ومحاولة تقليص هذه التبعية التكنولوجية (قطع غيار - أنظمة صيانة - برامج تشغيل .. الخ) .

الحقيقة الثانية : والتي ترتبط ارتباطاً عميقاً بالحقيقة الأولى ؛ وهي أن حجم الاستثمارات المالية الموزعة لاستيعاب هذا الكم من الأجهزة خلال السنوات الخمسة عشر الأخيرة تتراوح بين ٦٠٠ مليون جنيه و ٨٠٠ مليون جنيه (٢٥%) منها بالعملات الصعبة) تمثلت في شراء هذه الأجهزة Hardware والتعاقد على برامج التشغيل والصيانة والتدريب وتجهيزات الأماكن وقطع الغيار .. الخ ، وقدرت دراسة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء المخصصات السنوية

للتشغيل والصيانة بنحو ١٥٠ مليون إلى ٣٠٠ مليون جنيه خاصة مع الارتفاعات المتتالية دوليا في هذا المجال .

الحقيقة الثالثة : ولأن هذا التطور الكمي ، كان في بعض جوانبه ، نوع من حمى المحاكاة لدى عدد كبير من القيادات الإدارية فإن مستوى التشغيل الذي أظهرته دراسة أخرى لجهاز التعبئة العامة والإحصاء ، لا يتجاوز على المستوى القومي ٢٨% إلى ٦٠% في المتوسط من الطاقة التخزينية الكلية لهذه الأجهزة ، بل أن بعض الجهات لا يتعدى مستويات التشغيل بها ٥% من طاقة التخزين الكلية ، مما يشكل تبديدا خطيرا للموارد المحدودة أصلا في البلاد .

والأخطر في هذا المجال ، أن قواعد البيانات في الأنشطة القطاعية المتشابهة تكاد أن تكون مكررة مما يمثل إهدارا إضافيا للموارد .

هذه هي الصورة بشكل عام ، والمؤكد أن الحاجة إلى إستخدام الحاسبات الإلكترونية في مصر كما في غيرها من دول العالم الثالث ، سوف تتزايد في المستقبل ، وهنا يحتاج المرء إلى وقفة علمية جادة لرسم إستراتيجية لبناء قاعدة صناعات إلكترونية متقدمة ، تتمكن في المستقبل من تلبية احتياجات السوق المصرية وتتمكن كذلك من سد الفجوة التي تنشأ في حال تأخر المورد الأجنبي لأية أسباب سواء سياسية أو مالية والوقفة الأخرى إدارية ومحلية لمراجعة مسار التجربة في الفترة الأخيرة بكل موضوعية وأمانة .

فما هي تجربة الجهاز في هذا المجال وما هي مسؤوليته في إطارها؟

تجربة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، في مجال تأسيس نظام إلى حديث تخزين وتحليل واسترجاع المعلومات تعتبر حديثة نسبيا (١٩٨٥) وبرغم حداثة التجربة ، فإنني أستطيع وبحكم ملازمتي لها لأربعة سنوات كاملة شاركت خلالها في وضع التصورات الأولى للمشروع ، القول بأنها تجربة حتى الآن متعثرة وتحتاج إلى وقفة وإجراءات جذرية تتلاءم مع الرغبة في تعديل علاقات وتوازنات تقليدية تحكم بمنطق عشائري الإدارات المركزية

* عازمت الدولة لمرها في نهاية عام ١٩٩٥ على إنشاء وداى المعلومات بالإسماعيلية كما تفتت لحدث لزمة للصفرين منذ عام ١٩٩٦ والتكاليف الباهظة لتحويل أجهزة وبرامج الحاسبات الإلكترونية صدق تحليلنا الذي كتبناه عام ١٩٨٩

بعضها البعض وتؤثر سلبيا على تنفق البيانات والمعلومات في إتجاه خلق هذا النظام المركزي للمعلومات ليس فحصب على مستوى الجهاز وإدارته وإنما يتعداها إلى تأسيس بنك للمعلومات الإدارية على مستوى الدولة ووحداتها المختلفة .

ولكن قبل أن نتعرض تفصيلا لنظام المعلومات الآلى (للحاسب الإلكتروني) نجد من المناسب التوقف عند ثلاث محاور لنظم المعلومات سواء التقليدية أو الحديثة وتطبيقها على كل من الميكرو فيلم والحاسب الإلكتروني بالجهاز ، وهذا المحاور هي :-

- مخزون للمعلومات أو مصادر للمعلومات المتاحة .

- الخبرات البشرية .

- علاقات العمل والنسق الإداري

فلكل واحدة منها في تداخلهم جميعا ، متطلبات ومقتضيات تؤثر سلبيا أو إيجابيا على نظام المعلومات المستهدف . فلنأخذ الميكرو فيلم كبداية .

أولاً : الميكرو فيلم كنظام للتخزين والاسترجاع

بدء للعمل لإنخال نظام التخزين والاسترجاع نصف الآلى بالجهاز (الميكرو فيلم) منذ عام ١٩٨١ تقريباً وكان لاختيار هذا النظام في تلك الوقت متناسبا مع طبيعة الهدف من النظام وحجم مخزون المعلومات المتاح داخل الجهاز وإدارته .

ووفقا للهدف المحدد ، فقد كان :

١) الحفاظ الحديث لأهم وثائق الجهاز خاصة الوثائق خاصة المتعلقة بنظام ترتيب الوظائف على مستوى وحدات الدولة المختلفة وكذا لوثائق الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية المختلفة .

٢) حفظ حديث الفتاوى وتشريعات الخدمة المدنية من قوانين وقرارات جمهورية ولوائح .. الخ .

٣) حفظ أهم الدراسات والأطروحات الإدارية وسلسلة الأبحاث وما في حكمها .

٤) وإلى جانب الكثير من الأعمال المشابهة فقد كان هدف تقليص الحيز المساحي للأرشيف والملفات بإدارات الجهاز المختلفة موضوعا في الاعتبار .

فماذا أسفرت تجربة ثماني سنوات منذ إدخال هذا النظام ؟

نستطيع أن نشير إلى إنجاز هام تحقق دون أن يكتمل .

فمن ناحية تملك الجهاز كادرا فنيا ومتخصصا في أعمال الميكروفيلم والحفظ الآلى ، على درجة جيدة من الخبرة والمهارة ، كما يمكن القول بأمانة ، أن جهدا قد تحقق في بعض المجالات (التشريعات والفتاوى ، مؤتمرات القادة الإداريين ، دراسات إحصائية ، كتب دورية .. الخ) وقد بلغ ما تم تصويره منذ ذلك التاريخ وحتى نهاية ١٩٨٥ نحو ٧٩ ألف لقطة تحتويها ٣٣ فيلما ميكروفيلا وبرغم ذلك فإن نظام ترتيب الوظائف ووثائق التنظيم ظللتا خارج هذا النظام الحديث ووضعت في أحيان كثيرة العراقيل أمام إكمال المشروع ، وغاب التنسيق بين القيادات الإدارية بحيث أصبح المضى قنما في هذا الإتجاه الحيوى .

ومن المتصور لتجاوز هذه للمعضلة إتخاذ مجموعة من الإجراءات منها:-

١- أن يتولى الأشراف على غرف الوثائق الفرعية للإدارات المركزية ولفترة محدودة وانتقالية ، باحثون متخصصون في الوثائق والمكتبات بهدف تسهيل عمليات الربط الفنى .

٢- تعزيز إدارة الميكروفيلم بعدد مناسب من العمالة المكتبية لأعمال الآلة الكاتبة ، لإنجاز المهام المعطلة بالميكروفيلم والمتعلقة بإعادة نسخ واثق الترتيب والتنظيم والاسترجاع بالصورة المناسبة للتصوير والحفظ للميكروفيلى .

٣- أن يتولى أحد رؤساء القطاعات مباشرة الإشراف على عمليات التنسيق بين الإدارة المركزية للمعلومات (وإدارة الميكرو فيلم به) والإدارات المركزية الأخرى .

٤- ربما كان هناك ضرورة لتجديد دم القيادات الإدارية بالمعلومات .

٥- كما سيكون من المفيد تكثيف الدورات التدريبية الداخلية والخارجية للعاملين في الإدارة المركزية للمعلومات في مجالات نظم المعلومات .

ثانياً : الحاسب الإلكتروني

تميز المشروع المقترح لإنشاء بنك المعلومات الإدارية ، الذي تقدمت به الإدارة المركزية للمعلومات في ٢٤ ديسمبر ١٩٨٤ ثم في خطة العمل المقترحة المرفقة به ، بالتوازن والتناسب مع المحاور الثلاثة السابق الإشارة إليها .

فمن ناحية ، فإن مخزون المعلومات والبيانات الإحصائية ، المتاحة للجهاز كانت من الضخامة بحيث باتت تستدعي الإنطلاق في التعامل معها من النظم اليدوية والتقليدية للتسجيل والاسترجاع إلى النظام الآلى (الحاسب الإلكتروني)

كما كان لاستيعاب حقيقة مستوى الخبرات البشرية في هذا المجال بالجهاز ، والمدى الزمني المقدر للتدريب على النظام الجديد (٣ سنوات) حضوره في تواضع الأهداف المتوخاة خاصة في المراحل الأولى وكان كذلك خبرة وفهم طابع العلاقات التنافسية والصراع الوظيفي في حال البدء في الإنطلاق من النظام التقليدي إلى النظام الحديث (ماهيات-أفراد-سجلات....الخ) دوره في الحذر من الطموح الزائد والارتكان إلى الآمال العريضة .

وهكذا جاءت مذكرة المركزية للمعلومات في ١٩٨٥/٩/٢ بشأن إمكانيات التشغيل للحاسب الآلي المزمع شراؤه لأعمال الجهاز مقسمة بكل خصائص الحذر والوضوح والتوازن مع العناصر السابق الإشارة إليها .

ويبدو أن اعتبارات أخرى في مجلس الوزراء ، كانت تدفع في اتجاه الإسراع في مشروع ضخم "كفاءة العمالة والأجور" دون أن تأخذ في الاعتبار :

١- حجم العمالة المتوافر ومدى خبراتها.

٢- نطاق الإشراف والمراجعة من الجهاز على شئون العاملين ب وحدات الدولة المختلفة حتى تأتي البيانات معبره عن الواقع الفعلي .

٣- طريقة إدارة المشروع داخل المركزية للمعلومات ذاتها والذي اتسم بدرجة من التسلسل الإداري في وقت يستدعي فيه هذا الأمر بكل ضخامته طريقة مرنة في سبيل التعامل واستقطاب الباحثين للاندماج والانتماء للعمل .

وأثناء العمل بدا واضحا مقدار التخبط وعدم دقة المراحل الزمنية الموضوعة مسبقا في الفترة السابقة ، انه بمجرد استيفاء ومراجعة وترميز البيانات وبداية المراحل الأولى للمشروع وإدخال البيانات ، فإن فترة طويلة سوف تضيى مما يهدد بتآكل حداثة البيانات ، ويستدعي إعادة التحديث وهكذا .

لقد كان لإدارة مشروع تتسم بالحذر والواقعية ، أن تؤدي إلى نتائج أفضل وإن كانت أقل سرعة والتصور الذي يبدو أكثر انسجاما مع حجم القوات واستعدادها وخبراتها هو :

مرحلة أولى : استيفاء ومراجعة وترميز البيانات الخاصة بالعمالة بالجهاز الإداري للدولة وحجم العمالة به نحو ٨٥٠ ألف . ويقدر المدى الزمني لكل هذا وعمليات التجربة الأولى على الحاسب الآلي بنحو ١٢-١٨ شهرا .

مرحلة ثانية : استيفاء ومراجعة وترميز البيانات الخاصة بالعمالة بالحكم المحلي ووحداته ويقدر حجم العمالة بنحو ١,٥ مليون مشتغل ويقدر المدى الزمني بنحو ١٢-١٨ شهرا أخرى .

مرحلة ثلاثة : وهي الخاصة بالهيئات العامة الاقتصادية والخدمية (١٢- ١٨ شهر) ويبدو أن تركيز الجهد في مجال "قاعدة العمالة والأجور" قد أزعج إلى الظل ما كان ينبغي أن يكون عليه الإهتمام بالنسبة لخطط عمل الإدارة العامة للحاسب الآلى والتي تعاني من مشكلات عديدة نذكر منها :

١- أن معظم العمالة اللازمة للإدارة العامة للحاسب الآلى لم تستكمل برامج تدريبها المقررة من قبل وبرغم توافر خبرات شابه ومجتهدة ، فإننا لا نستطيع أن نشير إلى وجود محلى نظم ومبرمجين على مستوى نظرائهم في مراكز الحاسبات الإلكترونية الهامة .

٢- كما أن الأمانة تقضى القول بأن تعامل المركزي للمعلومات مع إحدى محلى النظم المنتدبة من الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء - خاصة في العام الأخير - كانت غير ذكية بحيث أدت الأمور إلى الصدام المكشوف ورفض التعاون من جانبها .

٣- باستثناء قاعدة البيانات الخاصة بالإدارة العليا بالدولة التي تمت منذ عام ٨٦/ ١٩٨٧ والجاري تحديثها حالياً فإن الحاسب الآلى لم يستكمل ما كان مقرراً عمله من قبل مثل:-

أ- حصر كل أدبيات الإدارة المصرية من خلال الببليوجرافيات والأدلة الخاصة بالرسائل الجامعية والمستخلصات... الخ

ب- حصر وتسجيل جميع القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بالإدارة المصرية.

٤- كما كان لغياب مستشار أو خبير للإشراف على خطط عمل الإدارة العامة للحاسب الآلى وبرامج التشغيل أثره السلبي في بقاء العمل والإنجاز .

٤- وكان من الطبيعي كذلك ، لسوء العلاقات الشخصية بين رئيس الإدارة المركزية للمعلومات (الأستاذ/عبد العزيز الطحاوى) والأمين العام السابق دوره في عدم اكتمال برنامج الأجور الخاص بالمعلمين بالجهاز .

٥- وأعتقد أن الحاجة ماسة لقيادة إدارية تمتلك خبرات مميزة في هذا المجال ،
تستوعب حقائق العلاقة بين تكنولوجيا متقدمة في مجال المعلومات ومفاهيم في
الإدارة - وبخاصة إدارة البشر - حديثة وغير تقليدية .

تحرير في ١٩٨٩/١/٨

عبد الخالق فاروق

الملحق رقم (٥)

تقدير موقف علم حول علاقة

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بأجهزة الدولة المختلفة

جاءت نشأة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في منتصف الستينات (قرار جمهوري بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤) في إطار تغيرات اقتصادية واجتماعية وسياسية استهدفت بالأساس زيادة سيطرة الدولة وجهازها الحكومي والإداري على المراكز الاقتصادية الحيوية في المجتمع .

وقد عكست الصلاحيات والسلطات الواسعة المدى المخولة للجهاز هذا التوجه العام ، ويستطيع المحلل لنصوص القرار الجمهوري المشار إليه وللقرارات المكملة وللاختصاصات المحددة لإدارات الجهاز المختلفة أن يحدد ثلاثة وظائف حيوية لهذا الجهاز :

الوظيفة الأولى : دور فكري وتخطيطي

الوظيفة الثانية : دور تنفيذي وتنظيمي

الوظيفة الثالثة : دور تفتيشي أو رقابي

ولفترة من الزمن ، حافظ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وراثته على التوازن العام في أداء الأدوار الثلاثة بدرجة من الفاعلية والتأثير ، سواء من خلال الأدب والإداري الذي أنتجه الجهاز وإداراته المتخصصة أو في مجالات ودورياته العلمية أو بالمشاركة في أهم المؤتمرات والمحافل العلمية والأكاديمية التي ناقشت أهم القضايا الإدارية والاجتماعية والاقتصادية التي نهم قطاعا عريضا من الباحثين ومتخذي القرار على حد سواء .

ونفس الشيء يقال بالنسبة للدور التنفيذي والذي انصب أساما في صياغة نظام مناسب للتنظيم والترتيب على مستوى للوحدات الإدارية وشركات القطاع العام الحديثة .

وكان للإدارة المركزية للتنقيش والإدارة المركزية للخدمة للمدنية ودورها في إنجاز الجانب الرقابي على مستوى شئون العاملين بوحدة وأجهزة الدولة المختلفة في إطار من التعامل المرن مع حقائق العصر ومعطيات القانون ومستجدات الفتاوى والحكام القضائية .

إن كان لفهم العام لهذا الدور الثلاثي الأبعاد للجهاز دوره في بروز الجهاز وتأثيره على مسرح الحياة الاقتصادية والإدارية في البلاد .

والحقيقة انه مع التغيرات العكسية التي طرأت على المجتمع المصري بعد عام ١٩٧٤ ، واستهدفت ضمن ما استهدفت تعديل وتفكيك في البنية الإدارية المصرية باعتبارها جزءا من ميراث الفترة السابقة ، وعانق من أهم المعوقات أمام حركة الإستثمار الأجنبي ، اختل توازن عدد من الأجهزة التخطيطية والرقابية ، فالغى بعضها (جهاز تخطيط الأسعار - الرقابة الإدارية) وقلصت صلاحيات البعض الآخر (معهد التخطيط - وزارة التخطيط) وبالنسبة للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة اختفت شينا فشيناً وظيفته الرقابية أو التنقيشية وانتقلت إلى الجهاز المركزي للمحاسبات (الإدارة المركزية للتنقيش على شئون العاملين) بكل الصلاحيات القديمة للجهاز ورغم كون هذه المهمة من صميم اختصاصات التنظيم والإدارة ؟!

كما تلاحظ أن ثمة ترجعا ملحوظا في مجال مشاركة الجهاز وباحثيه في المحافل الأكاديمية والعلمية طوال عقد السبعينات وحتى الآن ، برغم ازدهار الساحة الفكرية في مصر ، بالكثير من القضايا والمشاكل والتساؤلات ، بل وجاءت كثرة الأبحاث التي تصدر عن الإدارة المركزية للبحوث دون مستوى الاشتباك المؤثر مع قضايا الساعة وهموم الكتلة العريضة من العاملين ، وبالتوازي فإن مجالات ودوريات الجهاز أخذت في التناقص واحدة بعد الأخرى.

وبقى من سلطات وصلاحيات ووظائف الجهاز الدور التنفيذي (ترتيب وموازنة الوظائف التنظيم وطرق العمل) الذي أنجز الكثير خلال الفترة الماضية مثل نظام الترتيب المعمول به وفقا للقرار ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ ومراجعة الهياكل التنظيمية على مستوى الدولة لفض الاشتباك بين الاختصاصات والصلاحيات لكثير من الأجهزة .

وبرغم ذلك فإن الأمانة تقضى القول بأن بعض المشكلات ظلت قائمة ، وهو ما سنتعرض لها تفصيلا بعد قليل .

إن إعادة التوازن في أداء الجهاز وإدارته وباحثية في المجالات الثلاثة، سيؤدي ليس إلى التخفيف من عبء الانتقادات الموجهة إلى إدارتي الترتيب والتنظيم فحسب بل يتعداها إلى استعادة النقل الأدبي والإداري للجهاز على مستوى أجهزة الدولة المختلفة وفي المحافل العلمية والبحثية في طول البلاد وعرضها .

فما هي المقومات والمراكز التي يستند إليها مثل هذا التصور في استعادة التوازن والفاعلية ؟

أولا : لدينا الآن الإشراف على مراكز المعلومات المنشأة وفقا للقرار الجمهوري رقم ٦٢٧ لسنة ١٩٨١ والتي يزيد عددها حاليا عن ١٦٠ مركزا تمثل - في رأى - أهم قطاع حيوي في الإدارة المصرية إذا ما احسن توجيهها وأستطيع في ضوء تجربتي لخمس سنوات متواصلة في الإدارة المركزية للمعلومات ومشاركة الأستاذ أحمد كمال فهمي في تنظيم أول ندوة لمراكز المعلومات هذه في مارس ١٩٨٧ أن أحدد النقاط والمدخل التالية :

١- إن هناك مشاكل عديدة لدى القائمين على هذه المراكز الحديثة النشأة ، بعضها يرتبط بانعدام الخبرة في مجال المعلومات وبعضها الآخر يتعلق بالمستوى التنظيمي المحدد للمركز ، وأخرها يتحدد داخل مؤسسة العمل ورناسبتها ذاتها . وحتى الآن لم يتدخل الجهاز بقله في حسم بعض المشاكل أو حتى التعرف عليها عن قرب في وقت يسعى فيه الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ، إلى نقل تبعية هذه المراكز الجديدة إليه (أعمال لجنة التنسيق الإحصائي بجهاز التعبئة) .

٢- مازال عمل الإدارة المركزية للمعلومات (الإدارة العامة لمتابعة مراكز المعلومات) يعتمد على أسلوب الزيارات الشخصية والمتبادلة دون الإهتمام بتنظيم صلات جماعية منظمة وعقد دورات تدريبية فعالة أو مشاركة الإدارة المركزية للمعلومات لمركز التدريب الإداري في تحديد محاور البرنامج التدريبي ومضمونه في إتجاه ترشيد الأداء العملى لهذه المراكز والعاملين فيها .

٣- بل أننى أضيف - للأمانة وليس انتقاصا من جهد أحد - إن العاملين في الإدارة العامة لمتابعة مراكز المعلومات الذين يقومون بالأشراف على هذه المراكز يحتاجون إلى مران ودورات تدريبية مكثفة في نظم المعلومات الحديثة ومشكلات هذه النظم والجوانب الإدارية والتنظيمية لهذا الموضوع في وقت ينظر فيه للعاملين في الجهاز بأنهم أصحاب خبرة طويلة ومميزة في هذا المجال .

٤- وربما كان للمطبوعات الثلاثة التي حافظت الإدارة المركزية للمعلومات على انتظامها لسد هذه الثغرة المعرفية دورها البارز والمؤثر فعلاً ، عبر عن ذلك مطالبة جهات عديدة أكاديمية وإدارية وأساتذة جامعات وباحثين لهذه المطبوعات وهي :

- النشرة الإحصائية .

- نشرة المعلومات .

- نشرة الفكر الإداري المعاصر .

وقد توقفت بعض هذه المطبوعات - في إطار ترشيد الأنفاق - وقد يكون من المناسب إعادة إصدار هذه المطبوعات وتدعيمها لما ثبت فعلاً من فاعليتها ودورها في دعم جسور التأثير الفكرى والإداري بين الجهاز وهذه المراكز . وقد يكون من المفيد - نظراً لتشابه الأخيرتين - أن يتم دمجهما في نشرة واحدة

٥- وفي نفس الإطار قد يكون من المناسب عقد مؤتمر سنوى - أو كل سنتين - لمديرى مراكز المعلومات على مستوى الدولة يحضره قيادات الجهاز وبخاصة المعلومات والترتيب و للتنظيم وسيكون لوجود سيادتكم تأثير افضل واقرى .

ثانياً : لدينا كذلك الإشراف على وحدات التنظيم والإدارة المعاد تنظيمها بالقرار الجمهوري رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ وعدها يزيد حالياً عن ١٦٦ وحدة ، تعاني من مشكلات عديدة ورغم ما يبذل في الإدارة المركزية لشئون وحدات التنظيم والإدارة من مجهود لدفع هذه للوحدات إلى الأمام فإن الأمر يحتاج إلى جهد إضافي في :-

١- تدريب الباحثين أنفسهم بالإدارة المركزية لشئون الوحدات على أسس ترتيب وموازنة الوظائف وتخطيط القوى العاملة والتنظيم طرق العمل والتدريب ، وهي محاور عمل وحدات التنظيم والإدارة حيث تلاحظ لي من خلال الزيارات الميدانية لبعض هذه الوحدات أن العاملين فيها غالباً ما ينظرون إلى الباحثين في الجهاز باعتبارهم خبراء في هذه المجالات ، وإذا ما أثبتت مناقشة جدية في هذه الموضوعات الفنية عدم فهم واستيعاب باحثي الجهاز فإن سمعة الجهاز ذاتها تصبح في موقف حرج للغاية .

٢- تلاحظ لي كذلك خلال الزيارات الميدانية ، أن هناك فوضى في التعامل بين إدارات الجهاز والمصالح الحكومية المختلفة مما يصيب سمعة الجهاز في الصميم ، حيث عادة ما تطالب إحدى الإدارات المركزية جهة ما - أو وحدة التنظيم والإدارة - ببيان أو معلومة يتلوا مطالبة إدارة مركزية أخرى لنفس البيان أو بيان مشابهة . أن انعدام التنسيق في خطط والبرامج الزمنية للإدارات المركزية المختلفة يؤدي إلى تخبط واضح .

٣- وتثير هذه المسألة ، موضوع آخر ذي حساسية خاصة بين قيادات الجهاز- وقد لمستها بنفسى لدى بعض القيادات ، حيث ينطلق كل قائد - أو رئيس إداري بمعنى أدق - من فكرة مغلوطة مؤداها [إداري على شمعك نقيذ] أى إخفاء ما تنوى عمله عن بقية القيادات حتى لا يقوم بالعمل غيرك !! هذه المفاهيم تعشش كخيوط العنكبوت في جهازنا الإداري ككل وينبغي أن تسود روح جديدة بين قيادات الجهاز وباحثيه مصدرها الثقة والتعاون حفاظاً على سمعة الجهاز .

٤- يضاف إلى ذلك مسألة تفقد الجهاز مصداقيته ، ذلك أن بعض القيادات الإدارية لجأ إلى إطلاق وعود بشأن صرف مكافآت لبعض العاملين بجهات كثيرة بهدف حثهم على التعاون والمشاركة ، في وقت يعلم فيه هؤلاء القادة أن هذه الوعود

ليس لها نصيب من الحقيقة مما يؤدي في المدى البعيد إلى نتائج عكسية على تعامل الجهاز وباحثيه مع هذه الجهات مستقبلاً .

٥- وقد يكون من المناسب كذلك عقد مؤتمر سنوي - أو كل سنتين - لمديري وحدات التنظيم والإدارة على مستوى الدولة لمناقشة مشاكل هذه الوحدات وسبل حلها .

٦- ونعتقد أنه في حالتي مراكز المعلومات ووحدات التنظيم والإدارة فإنه سيكون من الملائم تشكيل "لجنة رباعية للتنسيق" لمناقشة سبل حل مشاكل مراكز المعلومات ووحدات التنظيم تضم في عضويتها :

أ- رئيس الإدارة المركزية للتدريب وموازنة الوظائف (أو من ينوبه)

ب- رئيس الإدارة المركزية للتنظيم وطرق عمل (أو من ينوبه)

ج- رئيس الإدارة المركزية للمعلومات (أو مدير عام متابعة مراكز المعلومات)

د- رئيس الإدارة المركزية لشئون وحدات التنظيم والإدارة (أو ينوبه)

تجتمع هذه اللجنة كل شهرين ، وتعرض أمامها الموضوعات والمشاكل المتعلقة بين الوحدات أو مراكز المعلومات والإدارتين الأوليتين (الترتيب والتنظيم) .

ثالثاً: لدينا كذلك كوكبة من الباحثين الشبان - أستطيع حصر عشرين منهم - يعانون من ضيق الأطر المأهولة للعمل بالجهاز وإداراته وقد ثبت في لحيان كثيرة أن هؤلاء الفرسان قادرين على إثبات وجودهم ورفع راية الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في محافل البحث العلمي و الأكاديمي ويمكن لهم ، إذا ما توليتهم سيادتكم رعايتهم بعيداً عن القنوات الخائفة وضيق أفق بعض القيادات أن يساهموا بدور لا بأس في استعادة التوازن على الصعيد الفكري سواء في الأبحاث الاقتصادية والاجتماعية أو في مجال البحوث الإدارية كما يمكنهم عن طريق الدوريات التي يصدرها الجهاز (مجلة التنمية الإدارية -

النشرة الإحصائية - نشرة الفكر الإداري والمعلومات) أن يلعبوا دورا في تجديد الحيوية في الأفكار المطروحة على صفحاتها .

رابعاً: أن استحداث الإدارة المركزية للتفتيش على شئون العاملين بالهيكل التنظيمي للجهاز عام ١٩٨٦ كان بداية موفقة لاستعادة نقل الجهاز في الأداء الرقابي ، وإن كان الأمر يستدعي إدخال تعديل تشريعي في القانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤ لتأكيد هذا المعنى وتأمين ذلك الدور وهي مسألة تخضع لتوازنات عديدة قد تحتاج إلى بعض الوقت .

خامساً : أن مجلة التنمية الإدارية " بحجم توزيعها الراهن (ثلاثة آلاف نسخة) والمستقبلي يمكن أن تلعب دور في توثيق الروابط بين الجهاز من ناحية والوحدات الإدارية والباحثين الأكاديميين من ناحية أخرى هذا إذا ما تحررت قليلا من مفاهيم وأفكار " الحرس البيروقراطي القديم "

أن توسيع شرايين بث وإرسال الجهاز مع مختلف التيارات الفكرية في أوساط الأكاديميين في إطار تناول " إستراتيجية قومية للإصلاح الإداري في مصر " سيكون له عائد ممتاز ليس فحسب على سمعة الجهاز ودوره بل يتعداه إلى ما هو أبعد من ذلك .

سائما : في هذا الإطار أيضا ، كمدخل للاقتراب من هذا الهدف الأكبر فإن هناك جهود علمية لا بأس بها تمت في إدارات المركزية للمعلومات (بيولوجيا) إحصاءات-حراسات تحليلية ..الخ) خلال السنوات الخمسة الماضية ، نعتقد أنها لم تستثمر جيدا لإقامة جسور التفاهم بين الجهاز ومراكز البحوث والجامعات وكبار الأكاديميين ، وهي في سبيل ذلك تحتاج إلى نظرة مختلفة لتوزيع مطبوعات الجهاز تضع النسب الصحيحة بين الرسائل الموجهة إلى المسؤولين والمتنفذين من جهة والأوساط العلمية والأكاديمية من جهة أخرى .

سابعاً : وأخيرا فقد يكون من المفيد أن تنسج قنوات الاتصال الداخلية في الجهاز بين العاملين وميلادكم واقترح في هذا الشأن :-

١- عقد مؤتمر دورى (كل ثلاثة أو ستة شهور) بينكم وجميع العاملين لمناقشة مشاكل العمل وبالتالي فتح خطوط اتصال الأفكار بين حملات الشباب وخبرة

القيادات الإدارية بعيدا عن مظاهر التسلط الإداري الذي يديه بعض هذه القيادات دون سند من علم حقيقى .

٢- دعم أوجه النشاط الإجتماعي والثقافي بالجهاز لما لذلك من تأثير هائل على تعميق شعور الانتماء لمؤسسة العمل وتوفير مناخ إدارى وإجتماعي يدفع في إتجاه مزيد من الإنتاج والإنتاجية .

والأمر معروض للنظر وتقدير ما ترونه سيادتكم مناسبا

تحرير في ١٩٨٨/١٢/٢٥

عبد الخالق فاروق

ملحق رقم (٦)

مفاهيم محاسبية واقتصادية

- ١- الإنتاج الإجمالي بسعر السوق = إيرادات النشاط الجارى - مشتريات بغرض البيع.
- ٢- الإنتاج الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج = الإنتاج الإجمالي بسعر السوق - (إعانات إنتاج وتصدير + ضرائب ورسوم سلعية وجمركية) .
- ٣- القيمة المضافة الإجمالية = الإنتاج الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج - (مستلزمات سلعية + مستلزمات خدمية).
- ٤- القيمة المضافة للصافية = القيمة المضافة الإجمالية - الإهلاك .
- ٥- عوائد حقوق التملك = القيمة المضافة الصافية - الأجور المدفوعة.
- ٦- الطلب على السلع الاستهلاكية = (المدفوعات الاجرية + المدفوعات الايجـ ..
الإنفاق العام على السلع الاستهلاكية + المعاشات والإعانات) - (الضرر
المباشرة + الانخار الإجبارى للقطاع العائلى).
- ٧- عرض السلع الاستهلاكية = (الإنتاج المحلى من السلع الاستهلاكية + الواردات)
- (الصادرات من السلع الاستهلاكية) + التغير في المخزون.
- ٨- رأس المال للعمل = (المخزون السلعي + مدينون وأرصدة مدينة + ودائع
لأجل + نفعية بالبنوك والصندوق) - (دائنون وأرصدة دائنة + بنوك دائنة)
= جملة الأصول المتداولة - جملة الخصوم المتداولة .
- ٩- إستثمارات ثابتة = الأصول الثابتة + مشروعات تحت التنفيذ
- ١٠- إستثمارات شبه ثابتة = أقراض طويل الأجل + إستثمارات مالية .

ملحق رقم ٧

مكتبكم
م/م (١٠)

الجهاز المركزي للتخطيط والإدارة
الإدارة المركزية للمطبخات

مكتسبة

للمصري من السيد الأستاذ الدكتور رئيس الجامعة

بشعبان

تعليمات أبحاثكم وأنشطة لجان الإدارة العامة

ب- تيمم الإدارة المركزية للعمليات « بالتميز من الجامعات العليا وأساليب العمل الحديثة
الإدارية بالبريد بأخبارها عدد أهم القرارات الإدارية الإدارية في السنة »

ب- في هذا الإطار أعد « جديده الشدة الاجتماعية أبحاثا » بحدائق التمر من
أبحاثا في العلم وأساليب العمل بالجامعة من أهم العلم والمعلم بالجامعة
أهمية إبتدئية « حتى ينشئ لائحة برامج التعليم الإدارية والإدارة الاجتماعية
بها في الشدة بالبريد بالجامعة في الشدة وأبحاثا »

ب- « وأهم بقاءكم بقاءكم ١٩٧٦ : ١٩٧٧ حتى « أبحاثا » على نطاق الشدة من
بالجاء في « جديده أبحاثا »

ب- بعد أبحاثكم بقاءكم « ٧٩ جديده » بقاءكم « أبحاثا » بقاءكم « بقاءكم »
بقاءكم « أبحاثا » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم »
بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم »

ب- أبحاثا « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم »
بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم »
بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم »

ب- ٣٩١ : « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم »

ب- ٣٩١ : « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم » بقاءكم « بقاءكم »

ملحق رقم ٨

ملحق رقم (٨)

الجمعية العامة للأمم المتحدة

الجمعية العامة للأمم المتحدة

مقدمة

جمعية الأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

مقدمة

الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

مقدمة الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

مقدمة الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية
الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية
الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية
الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

مقدمة الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية
الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية
الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية
الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

مقدمة الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

مقدمة الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

مقدمة الجمعية العامة للأمم المتحدة للاقتصاد والتنمية الاجتماعية

١- من بين تسميات الدولة
 ما الذي لا يعد من مصادرها

• ما الذي لا يعد من مصادرها

٢- ما الذي لا يعد من مصادرها

٣- ما الذي لا يعد من مصادرها

٤- ما الذي لا يعد من مصادرها

٥- ما الذي لا يعد من مصادرها

٦- ما الذي لا يعد من مصادرها

٧- ما الذي لا يعد من مصادرها

٨- ما الذي لا يعد من مصادرها

٩- ما الذي لا يعد من مصادرها

١٠- ما الذي لا يعد من مصادرها

١١- ما الذي لا يعد من مصادرها

١٢- ما الذي لا يعد من مصادرها

١٣- ما الذي لا يعد من مصادرها

١- من هذه المعاني تتألف ذواتنا ؟

أ- جسدنا ب- عقلنا

ج- الروح د- غير ما سبق على الإطلاق

٢- من خارج العقل كأي مادة ؟

أ- مادة شامخة ب- مادة ج- غير ملموس د- غير ملموس على الإطلاق

٣- ما هو الشكل المادي لشيء ؟

أ- المادة ب- شكل شخصي ج- روحاني د- أشكال أخرى

٤- هل تم اختراع الجسد ؟

أ- نعم ب- لا

٥- الحقيقة المادية لا تكون على ؟

أ- قدرته كجسم ب- قدرته متناهية ج- قدرته قليلة د- لم يتغير من الأبد

٦- هل كان هناك نظام ديمقراطي بين الله وبين خلقه ؟

أ- نعم ب- لا ج- نعم د- نعم

٧- من شكك في ربه أو عنده شك ؟

أ- من شكك في ربه أو عنده شك ب- من شكك في ربه أو عنده شك ج- من شكك في ربه أو عنده شك د- من شكك في ربه أو عنده شك

٨- من شكك في ربه أو عنده شك ؟

أ- من شكك في ربه أو عنده شك ب- من شكك في ربه أو عنده شك ج- من شكك في ربه أو عنده شك د- من شكك في ربه أو عنده شك

١١- من أجل العمل بالمرح تأخير إتي لي على طموحاتك را. غفرك انادي :

١٤٠٢ هـ - ١٤٠٣ هـ

« تم جریز علی اکبر »

[illegible]
$$f_{\text{max}} = \frac{1}{2\pi} \sqrt{\frac{1}{L C_{\text{eq}}}}$$

۶- مردم باطاعت

و اما در بحث از اصل اخلاقی از این اصل اخلاقی، غایتی را می بینیم

20 21

١٧- الدفعة التي كانت وراء مفرد المحامي ٢

تاريخ: من: الصفحة: من: 31 دخول: من: تاريخ:

ما في الدنيا من شيء

1. $\frac{1}{2} = \frac{1}{2} + \frac{1}{2} = 1$

[illegible]

ما بعد

[illegible]

١٠٠٠

• **Explain**

۱۰۲

٢٠ - تبيع أفراداً يبيعون هذوز الشجر بالمشي :

٣٠ حفر

٣١ - (لقاء)

٣٢ - برهن - استمر بعد : وقت / لقاء

٣٣ -

ملحق رقم ٩

مجلد دوم
تعداد صفحات ۱۵۸۰
۱۵۸۰ - ۵۵۶۵

تحليل مرسوم

لجسبة على القرار ١٩٦٢ الذي يبين خلال الفترة من ٢٠ مارس ١٩٦٥ إلى مايو ١٩٦٥

منذ أنشأ الجسبة المركزي للتنظيم والادارة عام ١٩٦١ = والحدود تتكون من الجسبة
توسيع حاد من أراضيه وتنشيطه -

ول هذا الإطار نطرح القرار المركزي للهيئة لتكون برامجه خلال ١٩٦٥ - ١٩٦٥
تدعيمه للقيام به القرار ١٩٦٢ الذي يحدد خلال الفترة من ١٩٦٥ - ١٩٦٥
له يمتد -

ويلاحظ التحليل لهذه البرامجه أنها تنقسم إلى ترميم الأساسين -

الأول : وهي البرامجه ذات الطابع الفني والتي تنقسم إلى قسمين الأول قسم
الادارة والتخطيط والقسم الثاني القسم الإداري والاجتماعي والسياسي -

الثاني : تلك البرامجه ذات الطابع الفني والتي تنقسم إلى قسمين الأول قسم
في تناول فرع جدد ومنه من الادارة (المستشفيات - السجون - ... الخ)

كما يظهر التحليل أنها ترميم أو تحسين من وجهة الاستخدام المركز لهذه البرامجه
(ثم زاد حيث تلاحظ في المخطط الأول ١٩٦٥ - ١٩٦٥) طبعه الطابع الفني
والتي هي البرامجه التي يجب أن تكون في الادارة (١٩٦٥ - ١٩٦٥) (أي من الاستخدام
بالبرامجه التي تنقسم إلى قسمين الأول قسم الادارة (المستشفيات - السجون - ... الخ)

الأول : طبعه الطابع الفني والتي تنقسم إلى قسمين الأول قسم الادارة (المستشفيات - السجون - ... الخ)
الاداري والسياسي -

الثاني : طبعه الطابع الفني والتي تنقسم إلى قسمين الأول قسم الادارة (المستشفيات - السجون - ... الخ)

وهذه البرامجه التي تمت تحليل مرسوم هذه الجسبة على أن هناك بعضاً أراضياً أساسية استعملت
على الاستخدام الأخير غير تلك التي استعملت في الادارة (المستشفيات - السجون - ... الخ)
التي هي الأساسية التي تمت حاد أساسية وقد تكرر ما يخصها من مختلف في المخطط
التي هي الأساسية والتي تنقسم إلى قسمين الأول قسم الادارة (المستشفيات - السجون - ... الخ)

بما لا شك فيه أن الميزان العمومي للميزان الإداري للدولة الإداري من غير احتساب
خزائنها من مكاتب الخياطين والمهندسين يخضعون للإدارة العامة في حصر بالامتيازات الخاصة
لبنود الدولة من المكسوسات.

جدول رقم (١)

توزيع الميزان العامة حسب النوع خلال الفترة ١٩٤٥ - ١٩٤٥

الميزان الاستيعاب	الميزان العامة والتربية	الميزان الخاصة	الإجمالي
١٩٤٥	١	—	١
١٩٤٦	٢	—	١
١٩٤٧	٤	—	٤
١٩٤٨	٣	—	٣
١٩٤٩	٢	١	٣
١٩٥٠	١	١	٢
١٩٥١	—	٢	٢
١٩٥٢	٣	—	٣
١٩٥٣	٤	—	٤
١٩٥٤	—	—	—
مجموع الفترة الأولى	٢٠	٠	٢٠
١٩٥٥	١	—	١
١٩٥٦	١	—	١
١٩٥٧	١	١	٢
١٩٥٨	١	١	٢
١٩٥٩	٢	١	٣
١٩٦٠	١	٢	٣

توزيع البرامج التدريبية حسب النوع خلال الفترة ١٩٦٥ - ١٩٤٥

المرتبة	البرامج القومية والتجديد	البرامج التعليمية	الاجمالي
١٩٨١	١	٣	٤
١٩٨٢	١	٢	٣
١٩٨٣	٣	١	٤
١٩٨٤	٢	—	٢
١٩٨٥	—	٢	٢
جمله الفترة الثانية	١٠	١٢	٢٢
الاجمالي العام	٤٠	١٤	٥٤

الصدر : تحية بوشق الثلاثة الأراحمين • الإدارة المركزية لإبراج الثلاثة الأراحمين
يعد من المبانى المعلقة على الأعمدة التي حازها الجراج التي صممها المهندس
سارلوتسوغ بضمير الإدارة . ويصل بطول التتمة الإبراجين بـ ١٠٠ مترًا ، ويصل
عبد الستار على التتمة الإبراجين في الدولة السياسة الإبراجين في عام ١٩٧٤ م
بـ ١٠٠ مترًا ، ويصل عتبة الإبراجين في الدولة السياسة الإبراجين في عام ١٩٧٤ م
بـ ١٠٠ مترًا ، ويصل عتبة الإبراجين في الدولة السياسة الإبراجين في عام ١٩٧٤ م

قد أُنكرت جميع هذه التوسعات التي يبلغ عددها حوالي 156 نقطة في شبكة حظيرة تركستريت حولها الاثنا عشر المحطة للقطار الا وامن جميعها على النحو التالي :-

جدول رقم (٢)
الميزان الميزانية العامة للإدارة
خلال المدة من ١٩٦٥ - ١٩٨٥

نوع المصروفات	تكرار التسمية	الأهمية النسبية لتكرار التسمية
الاعتماد بالحدود	٥٢	٥٢٠,٥
الحدود الميزانية العامة	٩٦	٥١٨,٥
والقوانين		
الميزانية	٢٦	٢١٩,٥
التصنيفات	٢٥	٢١٣,٥
المعايير في وضع سياسة الخدمة	٢٦	٢١٠,٥
العلم السلطة والمصلحة	٢٦	٢١٠,٥
اللامركزية والتفويض	٢٦	٢١٠,٥
معلم: القوة العاملة	١٩	٢٥,٩
الميزانية العامة	٩	٢٩,٣
الإجمالي	٩٥١	٢١٠٠

أول أن تسمية الميزانية العامة لا تعني بالضرورة الاعتماد الأكبر للميزانية العامة. بل هي تسمية مخصصة
للميزانية العامة في المصالح الحكومية المختلفة التي يشار إليها بالاعتماد بموجب القانون
والقوانين لميزانية العامة. وفي هذه الميزانية العامة في الميزانية العامة. فالميزانية العامة هي
اعتماداً وتقسماً في الميزانية العامة للإدارة.

يتم هذه الميزانية العامة لتقبل ميزانية العامة للإدارة. لأن من الملاحظ
أن الميزانية العامة من مرحلة تأميمية أخرى. حيث نجد اعتماداً أكبر في الميزانية العامة
(١٩٦٥ - ١٩٧٤) بميزانية الميزانية العامة. كما يظهر من البيان التالي :-

جدول رقم (٢١)
التوزيع التقريبي لعميات القضاء خلال الفترة
١٩٧٥ - ١٩٧٤

نوع القضية	تكرار القضية
١- الاعتداء بالتمسك بالحدود	٤٦
٢- الطعن في القرار	٤٦
٣- الجوارح	٤٦
٤- أمانة التفتيش والتفتيش والتفتيش	١٦
٥- الملائكة والتفتيش	٦٦
٦- المشاركة في وضع سياسة المنظمة	١٥
٧- تنظيم المبيعات والمعاملات	٦٥
٨- التخطيط للمدى السليم	٨
٩- الترتيب على أرض	٤
١٠- إجمالي	٦٨٦

وهذا للاعتقاد أن نسبة الممنوعين في الإدارة تليها بوضوح الشعبية والرفعة ثم تنظيم
الحوادث ... الخ. وهي كلها ما ظلت تتشكل على أدنى الكفاءة الإدارية خلال الفترة
التي مهدت تأسيس وتنظيم لمخام الأمان الحكومي (لقطاع العام) في ديسمبر
بمكة الحال في المرحلة الثانية (٧٥ - ١٩٨٥) كما يظهرها البيان التالي :

جدول رقم (١١)
البرامج المقررة لجمعية القادة الآباء
خلال السنين ١٩٦٥ - ١٩٦٦

نوع التسمية	البرامج	البرامج المقررة		البرامج المقررة	
		عدد	تكرار التسمية	عدد	تكرار التسمية
- الاهتمام بالثدي	١١	٣	١١	٣	١١
- التثقيف والمعرفة	١٢	٤	١٢	٤	١٢
- العناية بالمرأة	١٣	٥	١٣	٥	١٣
- إعادة النظر في القوانين	١٤	٦	١٤	٦	١٤
- والقوانين	١٥	٧	١٥	٧	١٥
- الديمقراطية والتربية	١٦	٨	١٦	٨	١٦
- المشاركة في وضع سياسة	١٧	٩	١٧	٩	١٧
- الديمقراطية	١٨	١٠	١٨	١٠	١٨
- تنظيم السلطة والسلطة	١٩	١١	١٩	١١	١٩
- تنمية القوى العاملة	٢٠	١٢	٢٠	١٢	٢٠
- التربية بالاعتماد	٢١	١٣	٢١	١٣	٢١
الإجمالي	٢٢	١٤	٢٢	١٤	٢٢

يلاحظ من واقع برنامج الجدول السابق عدم الاهتمام الذي يوليه كل قسم من
قسم العمل الإداري في سر خلال هذه الفترة حيث تركز الاهتمام في هذه الفترة الآباء
في تطوير هذه العلاقة الإدارية وعلى نفس الذي جعل على الله به اهتمام سائل .
هذا الحال سيكتفي بمشرفي في الفترة الثانية (١٩٦٥ - ١٩٦٥) حيث سيطلق الاهتمام
بهم الممارس والمادة المقررة والقوانين . كما يلاحظ بأن إعادة النظر في القوانين
والقوانين لدى الآباء الذين في البرامج التسمية لم أعد يعود في عمل جزء من التكميل
العام . وهذا ما يراهه الجانب الثالث .

جدول رقم (١٠)
النوع الكلاسيكي لتوصيات السلامة الإدارية
خلال الفترة من ١٩٧٥ - ١٩٨٤

نوع التوصية	تكرار التوصية
١- الاحتياط بالقدرة	٣١
٢- أخذة التحذير واللوائح والقوانين	٢٢
٣- الحوادث	١٥
٤- التفتيش والتفتيش	١٤
٥- المشاركة في وضع سياسة الخطية	١١
٦- تخطيط السلامة والملاحة	١١
٧- اللامركزية والتفويض	٦
٨- تعطيل القوى العاملة	٦
٩- المرونة بالاختيار	٤
١٠- الإيجال	١١٨

أيضا هنا اشارة تراجع بعض التوصيات الإدارية (اللامركزية والتفويض - التفتيش بالاختيار) خلال
تعدد توصيات أخرى في المقادير الأخيرة مثل إبعاد النظر عن اللوائح والقوانين لتتلاقح مع التوصيات
الانجليزية ولا جناحه الجدد وكذا ١١ فصار يقضي الحد من التفتيش مع الأوضاع الجدد بعد
بالأولى من التوصيات القومية والنوصيات التحسينية فان أهمية تعدد على النحو التالي :-

هذا الكتاب

تعاني دراسات الإدارة العامة في مصر، كما في غيرها من دول العالم، من غياب شبه كامل بالمعنى الحرفي للكلمة لدراسات فنية وتحليلية تتناول اقتصاديات الإدارة الحكومية.

فالمنهج الدراسي الجامعية وفوق الجامعية تحفل بالكثير من الأساليب بشأن تكاليف الإنتاج في المنشآت والعمليات المادية الإنتاجية بالصانع ولكنها تقتصر إلى إطار منهجي منضبط لتحليل عمليات التكلفة والعائد للإدارة الحكومية وتكاليف التشغيل من أجل ترشيده ورسم سياسات بديلة أمام متخذي القرار. وتأتي محاولتنا لإيجاد مقياس كمي مناسب لتحليل هذه الظاهرة في غياب شبه كامل لدراسات سابقة في هذا الإطار.

فعلى صعيد النظرية الاقتصادية، استغرقت هذه النظرية في مجالين أساسيين فإما إنها عالجت الاقتصاد الكلي Macro في عناصره المختلفة "كالإدخار القومي أو الاستثمار القومي أو ميزان المدفوعات أو عجز الموازنة العامة.. الخ" أو "إنها تعمقت رأسياً في تحليل جزئي Micro لأداء المنشأة الإنتاجية فاستغرقت في دراسة مدخلات الإنتاج أو مصفوفة التشابكات والتدفقات المالية والمادية أو تناولت التوطن... الخ.

وبالقدر نفسه أخذت علوم المالية العامة في تحليل الإيرادات العامة والمصروفات العامة والضرائب العامة وما يتفرع منها جميعاً من عناصر ومفاهيم. أما دراسات علم التكاليف أو محاسبة التكاليف فقد أخذت في استكمال ما بدأتها النظرية الاقتصادية الجزئية حيث تعمقت بالتفاصيل الخاصة بتكاليف الإنتاج داخل المنشأة الإنتاجية.

وهكذا ظلت المنظمات الحكومية يتيمة في مجال الدراسات الاقتصادية والتحليلية، لم يقترب إليها أحد إلا من باب ذكر الأرقام العامة مصداً بالترجم والشكوى من خامسة الإنفاق على الجهاز الحكومي خاصة الخدمية التي لا تحقق عائد مجزى للدولة!!

ومن هنا تأتي أهمية دراستنا التي قمنا بها حول "اقتصاديات الإدارة فعلى أية أسس ارتكز منهجنا في تحليل اقتصاديات الإدارة الحكومية؟

